

## Kurzexpertise: Kriterien für eine Zustellförderung von Printprodukten basierend auf einem internationalen Vergleich

Eichhorst, Werner; Kettenring, Jannis; Ody, Margard

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Eichhorst, W., Kettenring, J., & Ody, M. (2019). *Kurzexpertise: Kriterien für eine Zustellförderung von Printprodukten basierend auf einem internationalen Vergleich*. (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, FB536). Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales; Institute of Labor Economics (IZA). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-65992-1>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



# **FORSCHUNGSBERICHT**

---

## **536**

### **Kurzexpertise: Kriterien für eine Zustellförderung von Printprodukten basierend auf einem internationalen Vergleich**

# Kurzexpertise: Kriterien für eine Zustellförderung von Printprodukten basierend auf einem internationalen Vergleich



Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit GmbH IZA

Autorinnen und Autoren:

Prof. Dr. Werner Eichhorst  
Jannis Kettenring  
Margard Ody

Oktober 2019

Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Die Durchführung der Untersuchungen sowie die Schlussfolgerungen aus den Untersuchungen sind von den Auftragnehmern in eigener wissenschaftliche Verantwortung vorgenommen worden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übernimmt insbesondere keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Untersuchungen.

## Kurzbeschreibung

Gegenstand dieser Kurzexpertise ist es, ein verlässliches Bild über die Systeme der Förderung der Zustellung (und Produktion) von Printmedien in drei ausgewählten europäischen Ländern – Frankreich, Dänemark und Schweden – zu erhalten und hieraus Schlussfolgerungen für die Ausgestaltung einer möglichen Zustellförderung in Deutschland zu ziehen. Hierbei ist zu beachten, dass im internationalen Vergleich die Förderung von Tages- und Wochenzeitungen im Vordergrund steht. Ein Äquivalent zu den in Deutschland vorhandenen Anzeigenblättern findet sich in den betrachteten Ländern weder in der Medienlandschaft noch in der Förderpolitik, so dass in dieser Hinsicht keine direkten Ableitungen möglich sind. Die betrachteten Länder unterscheiden sich nach der Art und Anzahl der angewandten Kriterien und der Gewichtung einzelner Dimensionen. In Ländern wie Frankreich oder Schweden werden weniger stark verbreitete und weniger vom Werbemarkt profitierende allgemein-politische Zeitungen besonders gefördert. Gefördert werden die Zeitungen überwiegend über eine direkte Zuwendung, typischerweise aus dem Budget der Kulturministerien, administriert über eine spezialisierte staatliche Agentur. Dies betrifft vorrangig eine öffentliche Unterstützung der journalistischen Arbeit bzw. der Pressevielfalt durch direkte Zuwendungen an die Verlage. Vertriebssubventionen sind in allen Ländern nachrangig gegenüber anderen Förderzusammenhängen. Sie spielen eine deutliche kleinere Rolle als die Unterstützung der journalistischen Produktion. Sie sind in Dänemark Mitte der 2010er Jahre zugunsten eines vom Vertriebskanal unabhängigen Fördermodells weitgehend abgeschafft worden und spielen in Schweden nur eine marginale Rolle. Deutlich teurer ist das nationale Verteilsystem in Frankreich, dessen Tragfähigkeit umstritten ist. Die Förderung der Zustellung allein kann vor diesem Hintergrund sicher nur einen begrenzten Beitrag zu einer nachhaltigen Sicherung der redaktionellen Vielfalt leisten, die letztlich von der Entwicklung tragfähiger neuer Geschäftsmodelle abhängen dürfte. Sie kann aber angesichts der Vorbehalte gegen eine direkte Förderung der redaktionellen Arbeit für eine begrenzte Zeit des Übergangs sinnvoll sein.

# Abstract

To inform the debate about a potential introduction of state-supported printed newspaper distribution in Germany, this report provides an overview of national systems subsidising production and distribution of newspapers in France, Denmark and Sweden. The evidence presented in the report points at significant differences across countries and at structural reforms of these systems in response to changes in the media market. In France and Sweden, general politically-oriented newspapers that rely only to a limited extent on advertising revenues are targeted by public support administered by a specialised public agency in order to ensure quality journalism and universal availability. Public support for distribution of printed newspapers is only of secondary importance in the countries covered in this study and has lost ground over the last years due to criticism for conserving traditional business models in the media sector. Most notably, such an arrangement was abolished in favour of direct and content-neutral media production support in Denmark. With respect to Germany, the study argues that a distribution subsidy for printed newspapers can at best be a transitional measure for a limited period of time that should not undermine efforts to transform media companies towards viable business models in the digital era.

# Inhalt

<b>TABELLENVERZEICHNIS</b>	<b>5</b>
<b>ABBILDUNGSVERZEICHNIS</b>	<b>6</b>
<b>ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS</b>	<b>6</b>
<b>ZUSAMMENFASSUNG</b>	<b>8</b>
<b>1. EINLEITUNG</b>	<b>10</b>
<b>2. FRANKREICH</b>	<b>10</b>
<b>3. SCHWEDEN</b>	<b>15</b>
<b>4. DÄNEMARK</b>	<b>22</b>
<b>5. VERGLEICH UND BEWERTUNG</b>	<b>31</b>
<b>6. ABLEITUNGEN FÜR DEUTSCHLAND</b>	<b>33</b>
<b>LITERATURVERZEICHNIS</b>	<b>39</b>

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Pressesubventionen in Frankreich 2019: Programme 190 und 134	14
Tabelle 2: Anzahl Zeitungen mit Distributionssubventionen und Kosten	19
Tabelle 3: Vertriebene Kopien (in Millionen) mit Vertriebssubvention nach Firma und Jahr	20
Tabelle 4: Genehmigte Anträge und Beträge für die Entwicklungssubventionen	21
Tabelle 5: Redaktioneller Produktionssupport Dänemark 2015-19, in DKK	28
Tabelle 6: Presseförderung im Ländervergleich	33

# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Pressesubventionen in Schweden	15
Abbildung 2: Betriebssubventionierte Zeitungen in Schweden 2005-2018	17
Abbildung 3: Leserschaft von Zeitungen in Dänemark	23
Abbildung 4: Auflage der Tagespresse in Deutschland, in Mio., 1995 bis 2018	34
Abbildung 5: Werbeeinnahmen der Presse 1999=100)	35
Abbildung 6: Internetnutzung und Reichweite der Tageszeitungen nach Altersgruppen	37

# Abkürzungsverzeichnis

BDVA	Bundesverband Deutscher Anzeigenblätter
BDZV	Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger
CPPAP	Commission paritaire des publications et agences de presse



DGMIC	Direction générale des médias et des industries culturelles
DKK	Dänische Kronen
EUR	Euro
FSDP	Fonds stratégique pour la développement de la presse
IPG	information politique et générale
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
Mwst.	Mehrwertsteuer
SEK	Schwedische Kronen

# Zusammenfassung

Journalismus spielt eine wichtige Rolle beim demokratischen Willensbildungsprozess auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene. Printmedien haben dabei traditionell eine besondere Bedeutung. Der Journalismus bei Tages- und Wochenzeitungen ist jedoch durch strukturelle Veränderungen vor besondere Herausforderungen gestellt. Insbesondere der Rückgang klassischer Printabonnements und das Schrumpfen des Marktes für bezahlte Anzeigen in gedruckten Tages- und Wochenzeitungen sowie Anzeigenblättern stellt das etablierte und bewährte Geschäftsmodell in Frage. Zwar können journalistische Inhalte auch online angeboten und vertrieben werden, auch werden derzeit neue Finanzierungsmodelle erprobt, die Versorgung mit gedruckten Zeitungen hat gegenüber Online-Angeboten jedoch besondere Merkmale.

Grundsätzlich kann argumentiert werden, dass ein Wegfall von gedruckten Medien mit einem Ausschluss bestimmter Zielgruppen von Informationen einhergehen könnte. Darunter fallen Personen mit unzureichendem Zugang zu digitalen Diensten, was insbesondere Ältere betrifft.

Gegenstand dieser Kurzexpertise ist es, ein verlässliches Bild über die Systeme der Förderung der Zustellung (und Produktion) von Printmedien in drei ausgewählten europäischen Ländern – Frankreich, Dänemark und Schweden – zu erhalten und hieraus Schlussfolgerungen für die Ausgestaltung einer möglichen Zustellförderung in Deutschland zu ziehen.

Hierbei ist zu beachten, dass im internationalen Vergleich die Förderung von Tages- und Wochenzeitungen im Vordergrund steht. Ein Äquivalent zu den in Deutschland vorhandenen Anzeigenblättern findet sich in den betrachteten Ländern weder in der Medienlandschaft noch in der Förderpolitik, so dass in dieser Hinsicht keine direkten Ableitungen möglich sind. Deren mögliche Förderwürdigkeit muss deshalb separat beurteilt werden.

Die betrachteten Länder unterscheiden sich jedoch nach der Art und Anzahl der angewandten Kriterien und der Gewichtung einzelner Dimensionen. In Ländern wie Frankreich oder Schweden werden weniger stark verbreitete und weniger vom Werbemarkt profitierende allgemein-politische Zeitungen besonders gefördert. Gefördert werden die Zeitungen überwiegend über eine direkte Zuwendung, typischerweise aus dem Budget der Kulturministerien, administriert über eine spezialisierte staatliche Agentur. Dies betrifft vorrangig eine öffentliche Unterstützung der journalistischen Arbeit bzw. der Pressevielfalt durch direkte Zuwendungen an die Verlage. Aus historischen und politischen Gründen erscheint jedoch eine solche Förderstrategie in Deutschland kaum realisierbar. Deshalb beschränkt sich die Unterstützung der Presse in Deutschland bis dato auf eine indirekte Förderung über den ermäßigten Satz der Umsatzsteuer.

Vertriebssubventionen sind in allen Ländern nachrangig gegenüber anderen Förderzusammenhängen. Sie spielen eine deutliche kleinere Rolle als die Unterstützung der journalistischen Produktion. Sie sind in Dänemark Mitte der 2010er Jahre zugunsten eines vom Vertriebskanal unabhängigen Fördermodells weitgehend abgeschafft worden und spielen in Schweden nur eine marginale Rolle. Deutlich teurer ist das nationale Verteilsystem in Frankreich, dessen Tragfähigkeit umstritten ist. Vertriebssubventionen werden teilweise kritisiert, da sie etablierte Anbieter und Vertriebswege stabilisieren, ohne Innovationen anzustoßen. Über die Zeit haben sie deshalb an Bedeutung verloren und wurden durch eine direkte Förderung der redaktionellen Arbeit oder projektgebundene Innovationsförderung ergänzt bzw. verdrängt.

Die Förderung der Zustellung allein kann vor diesem Hintergrund sicher nur einen begrenzten Beitrag zu einer nachhaltigen Sicherung der redaktionellen Vielfalt leisten, die letztlich von der

Entwicklung tragfähiger neuer Geschäftsmodelle abhängen dürfte. Sie kann aber angesichts der Vorbehalte gegen eine direkte Förderung der redaktionellen Arbeit für eine begrenzte Zeit des Übergangs sinnvoll sein.

Wenn deshalb eine Subventionierung der Zustellung von Printprodukten zum jetzigen Zeitpunkt als einzige realistische Option in Deutschland erscheint, so sollte diese jedoch nur einmalig und zeitlich befristet für eine Übergangsperiode eingeführt werden. Auch sollte der Förderzeitraum genutzt werden, um im Lichte verschiedener denkbarer Fördermodelle ein längerfristig tragbares Gesamtkonzept für die Förderung einer vielfältigen Presselandschaft zu entwickeln. Hierbei sind die Gründe für und wider eine Förderung von redaktioneller Arbeit und medialen Innovationen unter Wahrung der Pressefreiheit abzuwägen.

Vor diesem Hintergrund sind denkbare Kriterien einer Zustellförderung für Deutschland die folgenden:

1. Zustellförderung als kleiner Betrag je verteilter Abonnementzeitung
2. Besonderer Fokus auf Abonnements-Tageszeitungen mit aktueller Berichterstattung, von denen erwartet wird, sie morgens zugestellt zu bekommen
3. Beitrag der geförderten Medien, auch der in anderen Ländern nicht vorhandenen Anzeigenblätter, zur pluralistischen politischen Willensbildung auf überregionaler, regionaler oder lokaler Ebene oder zum Erreichen anderer gesellschaftlicher Ziele
4. Zeitliche Befristung einer Zustellförderung als eine Maßnahme des Übergangs, gebunden an Kriterien wie z.B. entweder a) an die Dauer und den Erfolg von Innovationsprojekten und/oder b) das Erreichen einer bestimmten Online-Quote der Generation 70+, die innerhalb der nächsten Jahre mit dem Anteil der Zeitungslernerinnen und -leser in dieser Altersgruppe konvergieren dürfte
5. Verbindung der Zustellförderung mit einem Dialog über ein Gesamtkonzept, das auch eine den Grundsatz der Pressefreiheit wahrende Betriebs- oder Innovationsförderung umfassen könnte.

# 1. Einleitung

Journalismus spielt eine wichtige Rolle beim demokratischen Willensbildungsprozess auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene. Printmedien haben dabei traditionell eine besondere Bedeutung. Der Journalismus bei Tages- und Wochenzeitungen ist jedoch durch strukturelle Veränderungen vor besondere Herausforderungen gestellt. Insbesondere der Rückgang klassischer Printabonnements und das Schrumpfen des Marktes für bezahlte Anzeigen in gedruckten Tages- und Wochenzeitungen sowie Anzeigenblättern stellt das etablierte und bewährte Geschäftsmodell in Frage. Journalistische Inhalte können zwar auch online angeboten und vertrieben werden, auch werden derzeit neue Finanzierungsmodelle erprobt, allerdings hat die Versorgung mit gedruckten Zeitungen gegenüber Online-Angeboten bestimmte Merkmale.

Grundsätzlich kann argumentiert werden, dass ein Wegfall von gedruckten Medien mit einem Ausschluss bestimmter Zielgruppen von Informationen einhergehen könnte. Darunter fallen Personen mit unzureichendem Zugang zu digitalen Diensten, was insbesondere Ältere betrifft. Hinzu kommt, dass gerade der deutsche Zeitungsmarkt nach wie vor sehr lokal oder regional geprägt ist. Selbst überregionale Zeitungen sind oft einer bestimmten Region zuzuordnen und verfügen teilweise über lokale Ausgaben und Nachrichten, die sich in reinen Online-Medien so nicht wiederfinden lassen. Der Koalitionsvertrag sieht vor diesem Hintergrund vor, den Vertrieb von Presseerzeugnissen über eine zeitlich befristete Absenkung der Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung von geringfügig beschäftigten Zeitungszustellerinnen und -zustellern zu fördern. Die konkrete Ausgestaltung einer möglichen Förderung der Presse bzw. der Zustellung von Presseprodukten ist jedoch weiterhin Gegenstand der Diskussion.

Bei der Förderung von Medien lassen sich zwei Arten unterscheiden: die direkte und die indirekte Förderung:

- Direkte Förderung besteht in unmittelbarer finanzieller Unterstützung für Medienorganisationen
- Indirekte Förderung sind Förderungen, die dazu beitragen, die wirtschaftliche Situation von Medienunternehmen durch günstige Rahmenbedingungen zu verbessern. Dazu zählt beispielsweise ein reduzierter Mehrwertsteuersatz, aber auch eine gezielte Förderung der Distribution von Printexemplaren.

In beiden Förderstrategien können sowohl generelle als auch selektive Modelle realisiert werden, wobei letztere nur bestimmte Medien (oder Kategorien von Medien) begünstigen.

Gegenstand dieser Kurzexpertise soll vor diesem Hintergrund sein, ein verlässliches Bild über die Systeme der Förderung der (Produktion und) Zustellung von Printmedien in ausgewählten europäischen Ländern zu erhalten und hieraus Schlussfolgerungen für die Ausgestaltung einer möglichen Förderung in Deutschland zu ziehen.

# 2. Frankreich

Die nationale Presseförderung hat in Frankreich eine lange Geschichte, die sich bis ins 19. Jahrhundert zurückverfolgen lässt. Nachdem in den späten 1940er Jahren die französische Presselandschaft nach der nationalsozialistischen Herrschaft wieder aufgebaut werden musste, entwickelte sich ein umfassendes System der Presseförderung mit verschiedenen Maßnahmen, das sowohl indirekte als auch direkte Subventionen beinhaltet (Lardeau, LeFloch 2013: 198f).

Wie in anderen Ländern auch, zeigt sich in Frankreich ein Rückgang der traditionellen Abonnements, der Einnahmen aus dem Verkauf sowie der Werbeerlöse, insbesondere bei überregionalen allgemeinpolitischen Tageszeitungen (sogenannte IPG, „information politique et générale“), weniger bei regionalen und spezialisierten Zeitungen (Laugier 2019). Der Rückgang betrifft dabei alle Vertriebswege für gedruckte Zeitungen: Einzelverkauf, Postversand, Zustellung an die Haushalte, letztere jedoch in etwas geringerem Umfang als der Kioskverkauf und der Versand per Post. Insgesamt ging der Verkauf von Tageszeitungen von 7 Mio. im Jahr 2000 auf 3,9 Mio. im Jahr 2015 zurück.

Mit dem Schrumpfen des Zeitungsmarktes in Frankreich geht auch ein Rückgang der staatlichen Förderung einher. Nimmt man eine enge Definition des Fördergeschehens vor, so erreicht die staatliche Unterstützung 557 Mio. EUR im Jahr 2019. Je nach Definition und Referenzpunkt für die Umsatzsteuerermäßigung können auch höhere Zahlen geschätzt werden (bis zu 1,8 Mrd. EUR) (siehe Laugier 2019 und Cour des Comptes 2018). Das französische Fördersystem ist sehr komplex.<sup>1</sup>

Ein erstes Förderelement ist der mit 2,1% sehr niedrige Umsatzsteuersatz – statt 20% (normal) oder 5,5% (Bücher). Nimmt man den Umsatzsteuersatz auf Bücher als Maßstab, ergeben sich Steuerermäßigungen im Umfang von 165 Mio. EUR.

Des Weiteren können in Frankreich Arbeitgeber pauschal um 30% Werbungskosten (maximal 7.600 EUR im Jahr) verminderte Verdienste der Berechnung von Arbeitnehmerbeiträgen und Steuern zugrunde legen, sofern die Journalistinnen und Journalisten dem zustimmen. Dies bedeutet, dass nur auf 70% des Verdienstes Beiträge und Steuern erhoben werden, was jedoch geringere Ansprüche auf Einkommensersatzleistungen für die beschäftigten Journalisten zur Folge hat.<sup>2</sup> Zusätzlich werden die Arbeitgeberbeiträge für journalistisches Personal um 20% vermindert und so dann auf den durch Werbungskosten verminderten Betrag angewandt. Journalistinnen und Journalisten müssen hierbei als solche anerkannt sein und insbesondere mehr als die Hälfte ihres Einkommens aus journalistischer Tätigkeit erwirtschaften. Auch hauptberuflich für mehrere Medien tätige Personen („pigistes“) werden als abhängig Beschäftigte klassifiziert. Nebenberuflich gegen Honorar tätige Korrespondentinnen und Korrespondenten („correspondants locaux de presse“) können Freibeiträge und Ermäßigungen bei Sozialabgaben in Anspruch nehmen. Insgesamt bedeuten diese Regelungen etwa 135 Mio. EUR Verzicht auf Einkommensteuern und Sozialabgaben (Cour des Comptes 2018).

Etwa 20% der gesamten Förderung entfallen auf das sog. Programm 180 mit verschiedenen Elementen der direkten Presseförderung (113,4 Mio. EUR im Jahr 2019). Hinzu kommt das sog. Programm 134 als Förderung der Postzustellung von Presseerzeugnissen (103,8 Mio. EUR). Beide Programme zusammen umfassen aktuell rund 217 Mio. EUR (siehe Tabelle 1, Laugier 2019, Cour des Comptes 2018). Im Zuge einer intensiven Debatte um die Presseförderung Ende der 2000er Jahre hatten diese beiden Programme 180 und 134 zeitweise bis zu 485 Mio. EUR umfasst. Diese Förderung ist seither massiv geschrumpft. Bei generellem Rückgang der Förderprogramme hat sich eine Konzentration auf die allgemeine nationale Tagespresse (IPG) ergeben. IPG-Medien profitieren sogar in absoluten Zahlen in leicht steigendem Umfang (rund 110 Mio. EUR).

Um von diesen gezielten Maßnahmen der Presseförderung zu profitieren, muss sich eine Publikation ins Register der Paritätischen Kommission für Veröffentlichungen und Presseagenturen („Commission paritaire des publications et agences de presse“ – CPPAP) eintragen lassen, die dann

<sup>1</sup> <http://www.culture.gouv.fr/Thematiques/Presse/Aides-a-la-presse>. Weder die offiziellen Informationen auf diesen Seiten noch die Experteninterviews geben ein konsistentes und im Detail zweifelsfrei aktuelles Bild wieder.

<sup>2</sup> <https://www.urssaf.fr/portail/home/employeur/calculer-les-cotisations/les-taux-de-cotisations/taux-reduits-cas-particuliers/les-journalistes.html>; <http://www.culture.gouv.fr/Thematiques/Presse/Aides-a-la-presse/Les-aides-indirectes-sur-le-plan-social/Le-calcul-des-cotisations-sociales-des-journalistes>

entscheidet, ob ein Medium als förderwürdig eingeschätzt wird (Künzler et al. 2013: 17).<sup>3</sup> Kriterien für die Aufnahme von Presseerzeugnissen in das System der CPPAP, die mit Branchenvertretern und Beamten des Kulturministeriums besetzt ist, sind die folgenden:

- Detaillierte Angaben über das Presseerzeugnis, die Redaktion, den Verkaufspreis, die Häufigkeit des Erscheinens
- Regelmäßigkeit des Erscheinens, mindestens dreimal jährlich
- Vertrieb über Verkauf
- Laufende Aktualität und redaktionelle Arbeit
- Höchstens zwei Drittel des Umfangs für Werbung
- Mindestens ein Drittel aktuelle Berichterstattung von allgemeinem Interesse (d.h. keine Bastelanleitungen, Kochrezepte, Rätsel, Schönheitstipps).

Besondere Anforderungen stellt die CPPAP an die IPG-Presse (mindestens wöchentliches Erscheinen, vorwiegend allgemeine und politische Informationen und Kommentierungen, mindestens ein Drittel redaktioneller Anteil, keine Spezialisierung auf Sport oder andere Spezialgebiete etc.). Weitere Sonderregeln gelten für Online-Medien und Presseagenturen. Nach Angaben des Kulturministeriums und der CPPAP sind derzeit 396 IPG-Medien registriert.

Das Programm 180 umfasst zunächst eine Förderung von Unternehmen der Zustellung v.a. der regionalen und daneben auch nationalen Tageszeitungen sowie weiterer Blätter („aide au portage“), die sich an der Anzahl der verteilten Exemplare orientiert und auf der Basis einer Formel errechnet wird (max. 13 ct pro verteiltem Exemplar, Bonus für IPG).<sup>4</sup> Daneben erfolgt eine Senkung der Sozialabgaben für das Vertriebspersonal im Sinne einer pauschalierten Abgabe („assiette forfaitaire“), die aus dem staatlichen Budget kompensiert wird. Die gesamte Vertriebsförderung („aide à la diffusion“) ist wegen des Falls der Abonnementzahlen strukturell rückläufig und umfasst derzeit etwa 40 Mio. EUR.

Des Weiteren bestehen drei Instrumente zur Förderung des Pluralismus („aides au pluralisme“). Diese Form der Pressesubvention hat das Ziel, das Überleben der Zeitungen sicherzustellen und Pluralität der Presse zu fördern (Lardeau 2013, S. 201). Um Subventionen aus dem Fonds für Pluralität überregionaler Publikationen zu bekommen, müssen Presserzeugnisse insbesondere

1. in französischer Sprache erscheinen,
2. einen politischen und allgemeinen Themenschwerpunkt (IPG) haben,
3. auf nationaler Ebene regelmäßig (täglich oder wöchentlich) erscheinen,
4. höchstens 25% des Umsatzes aus Werbung generieren.<sup>6</sup>

Der Fonds für Regionalzeitungen hat ebenfalls diverse Bedingungen. Anspruch auf diesen Fonds haben Zeitungen, die IPG-Inhalte verbreiten und entweder maximal 5% Werbeeinnahmen haben oder maximal 15% Werbeeinnahmen, sofern mindestens 25% der Exemplare mit postalischem Abonnement bezogen werden. Der aktuelle Umfang der Pluralitätsförderung liegt bei 16 Mio. EUR und war über die letzten Jahre konstant (Laugier 2019). Etwa 13 Mio. EUR flossen an nationale

<sup>3</sup> <https://www.service-public.fr/professionnels-entreprises/vosdroits/F22740>

<sup>4</sup> <https://les-aides.fr/fiche/apRICn9GxPTMB3ZQ/dgmic/fonds-d-aide-au-portage-de-la-presse.html>

<sup>5</sup> <http://www.culture.gouv.fr/Thematiques/Presse/Aides-a-la-presse/Les-aides-indirectes-sur-le-plan-social/Le-regime-derogatoire-des-taux-de-cotisations-de-securite-sociale-des-vendeurs-colporteurs-et-des-porteurs-de-presse>

<sup>6</sup> Weitere Kriterien bestehen in Bezug auf die Verbreitung und den Verkaufspreis.

Tageszeitungen mit geringen Werbeeinnahmen; etwa 3 Mio. an lokale Medien mit geringen Werbeeinnahmen.

Das dritte Element ist die Förderung der Modernisierung („aides à la modernisation“). Diese umfasst

- eine Förderung der Restrukturierung von Druckereien,
- Strukturhilfen für den (chronisch defizitären) nationalen Pressevertrieb Presstalis,
- die Förderung der Modernisierung von Verkaufsstellen (Kioske),
- die Projektförderung von Innovationen durch traditionelle und Online-Medien („Fonds stratégique pour le développement de la presse“, FSDP)<sup>7</sup> sowie
- eine Förderung neu gegründeter Unternehmen sowie der Forschung.

Der aktuelle Umfang der Modernisierungssubventionen beträgt knapp 57 Mio. EUR (Laugier 2019). Ein wesentlicher Teil geht hierbei in die Modernisierung des Vertriebs, nahezu ausschließlich für Presstalis (28 Mio. EUR),<sup>8</sup> und in Innovationen traditioneller Medien (17 Mio.). Insgesamt werden hier fast ausschließlich (zu 98%) etablierte Anbieter von IPG und traditionelle Medienproduktion (Journalismus, Anschaffung neuer Druckmaschinen) sowie Distribution gefördert, weniger Online-Aktivitäten oder neue Formen des Journalismus (vgl. Kritik bei Laugier 2019 und Lardeau 2017).

Daneben besteht weiterhin im Rahmen des Programms 134 eine Förderung der Post in Höhe von etwas über 100 Mio. EUR als Entschädigung für geringere Postgebühren bei der Pressezustellung, in besonderem Maße bei IPG-Medien. Dies basiert auf Verhandlungen über jeweils mehrjährige Vereinbarungen von Staat, Post und Presse. Dieser Posten ist vereinbarungsgemäß rückläufig.

Nach offiziellen Angaben, die ein direktes Fördervolumen von Presseverlagen in Höhe von 84,7 Mio. EUR 2017 zugrunde legen, wurden 396 anerkannte Titel gefördert, darunter 65,3 Mio. direkte Förderung (17,2 Mio. EUR Pluralismusförderung, 31,9 Mio. EUR Zustellförderung und 15,6 Mio. EUR aus dem FSDP) sowie 18 Mio. Vertriebsförderung und 1,5 Mio. Modernisierungshilfen). Jeweils mehr als eine Mio. EUR flossen an die wichtigsten überregionalen und regionalen Tageszeitungen, z.B. „Aujourd’hui en France“ mit 8,3 Mio. EUR, „Libération“ mit 5,9 Mio. EUR, „Le Figaro“ mit 5,7 Mio. EUR und „Le Monde“ mit 5,1 Mio. EUR, während „L’Humanité“ mit 46 ct die höchste Förderung pro verkauftem Exemplar erhielt.<sup>9</sup> Die konkrete Gewährung der direkten Förderung wird dabei von der Generaldirektion für Medien (DGMIC, „Direction générale des médias et des industries culturelles“) im französischen Kulturministerium veranlasst, und zwar unter Berücksichtigung der verschiedenen Kriterien und Entscheidungsgrundlagen, die oben skizziert wurden, insbesondere die Ausrichtung, Verbreitung und Finanzsituation des jeweiligen Mediums. Die Einzelfallentscheidung wird dabei von Experten als wenig transparent bezeichnet.

---

<sup>7</sup> Unterschiedliche Obergrenzen der Projektförderung bestehen in nach Medium und Art des Projekts unterschiedlichen maximalen Förderanteilen sowie bei der absoluten Förderhöhe und beim Umfang der Gewährung von Hilfen für einzelne Verlage oder Verlagsgruppen.

<sup>8</sup> Neben weiteren Hilfen zur Sicherung des Fortbestands von Presstalis (Laugier 2019).

<sup>9</sup> <http://www.culture.gouv.fr/Thematiques/Presse/Aides-a-la-presse/Les-chiffres-des-aides-a-la-presse/Tableaux-des-titres-et-groupes-de-presse-aides-en-2017>.

Tabelle 1: Pressesubventionen in Frankreich 2019: Programme 190 und 134

Aide	Description	Montant 2019 en millions d'euros (PLF)	Évolution 2019/2018
<b>Aides à la diffusion</b>		<b>40,9</b>	<b>-10,7%</b>
dont aide au portage de presse	Soutien aux entreprises de portage pour la distribution des titres IPG nationaux et régionaux, les titres sportifs généralistes, ainsi qu'à la mutualisation, soit 112 titres aidés. <u>L'aide baisse de 5 M€ en 2019, soit la quasi-totalité de la baisse des aides à la presse, et un niveau supérieur à la baisse de la diffusion.</u>	26,5	-15,9%
dont compensation exonération de charges patronales pour certaines catégories	Compensation à la sécurité sociale de l'exonération de cotisations patronales dont bénéficient les vendeurs-colporteurs et les porteurs de presse	14,4	+1%
<b>Aides au pluralisme</b>		<b>16</b>	<b>=</b>
dont aide aux IPG à faibles ressources publicitaires	Soutien à la presse IPG à faibles ressources publicitaires, avec différentes modalités suivant le prix et la part des ressources publicitaires (moins de 25 % de ressources publicitaires pour la première section, moins de 35 % pour la troisième section).	13,1	=
dont aide aux quotidiens régionaux à faibles ressources de petites annonces	Les aides sont attribuées en fonction du prix, de la diffusion et de la part des recettes tirées des petites annonces.	1,4	=
dont aide au pluralisme de la presse régional et locale	Aides pour la presse locale, attribuées en fonction de différents critères : contenus, diffusion, abonnements.	1,5	=
<b>Aides à la modernisation</b>		<b>56,6</b>	<b>-1,9%</b>
dont aide à la modernisation sociale de la presse IPG	Cette aide a pour objet d'accompagner socialement la restructuration des imprimeries. Les crédits sont en baisse continue en raison des départs en retraite progressifs des bénéficiaires.	0,3	-40%
dont aide à la modernisation de la distribution	À l'exception de 850 000 €, destinées à aider la diffusion de la presse à l'étranger, cette aide est intégralement versée à Presstalis, seule société qui distribue l'ensemble de la presse IPG sur l'ensemble du territoire. <u>Un transfert de 9 M€ depuis le FSDP a été acté pour accompagner la restructuration de Presstalis.</u>	27,9	+47,7%
dont aide à la modernisation des diffuseurs	Cette aide est attribuée sur demande aux diffuseurs qui souhaitent moderniser leur installation. 1 800 subventions d'un montant moyen de 2 700 € ont été accordées en 2017.	6	=
dont fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP)	Le FSDP soutient les projets des services de presse en ligne, des entreprises éditrices de presse imprimée et des agences de presse qui présentent des innovations ou permettent d'améliorer la productivité. <u>Il enregistre une baisse de 9 M€ en 2019 qui viennent abonder l'aide à la modernisation de la distribution, dans le cadre de la restructuration de Presstalis.</u>	17,4	-36%
dont fonds de soutien à l'émergence et à l'innovation	Le fonds permet d'attribuer des bourses à des entreprises de presse émergentes ainsi qu'aux programmes de recherche.	5	=
<b>Total programme 180</b>		<b>113,4</b>	<b>-5 %</b>
<b>Compensation versée à l'état pour</b>	Aide versée par l'Etat en compensation du régime d'acheminement préférentiel dont bénéficie la presse. Une baisse progressive a été actée pour la période 2018-2022.	<b>103,8</b>	<b>-6,9%</b>
<b>TOTAL DES DEUX PROGRAMMES</b>		<b>217,2</b>	<b>-6%</b>

Source : document budgétaire et commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat

Quelle: Laugier 2019.

Generell fördert Frankreich primär traditionelle Anbieter, den konventionellen, stark regulierten und subventionierten Pressevertrieb, aber kaum neue Anbieter oder Online-Angebote (Laugier 2019; Lardeau, LeFloch 2013, Lardeau 2017). Insbesondere steht das Vertriebssystem Presstalis (Verteilung und Kioskverkauf) unter kritischer Beobachtung, welches einen großen Teil der Förderung auf sich zieht.<sup>10</sup> Es geht auf ein Gesetz von 1947 („Loi Bichet“) zurück und sieht einen nationalen Pressevertrieb vor, der genossenschaftlich organisiert ist und den Vertrieb gemeinsam für alle Presseverlage sichern soll, um die Bevölkerung mit einer großen Vielfalt an Presseerzeugnissen versorgen zu können. Allerdings hat sich dieses Modell in den letzten Jahren als sehr teuer und ineffizient erwiesen. Es ist chronisch defizitär, hoch verschuldet und wurde bereits mehrfach durch Subventionen und Kredite vor der Insolvenz gerettet. Insgesamt besteht erhebliche Kritik an der Sinnhaftigkeit und Zukunftsfähigkeit des gegenwärtigen Systems der Förderung von Vertrieb, Pluralismus und Modernisierung von Presseerzeugnissen in Frankreich. Trotz der Pluralismusförderung ist die Pressekonzentration in Frankreich weiter vorangeschritten, die Vertriebsorganisation bleibt verlustträchtig, und Mittel für Innovationen wurden eher in traditionelle Produktions- und Verteilungsformen umgeleitet.

<sup>10</sup> <https://www.franceculture.fr/emissions/le-billet-culturel/le-billet-culturel-du-jeudi-05-avril-2018>; <https://www.dnv-online.net/handel/detail.php?rubric=2&nr=124277>

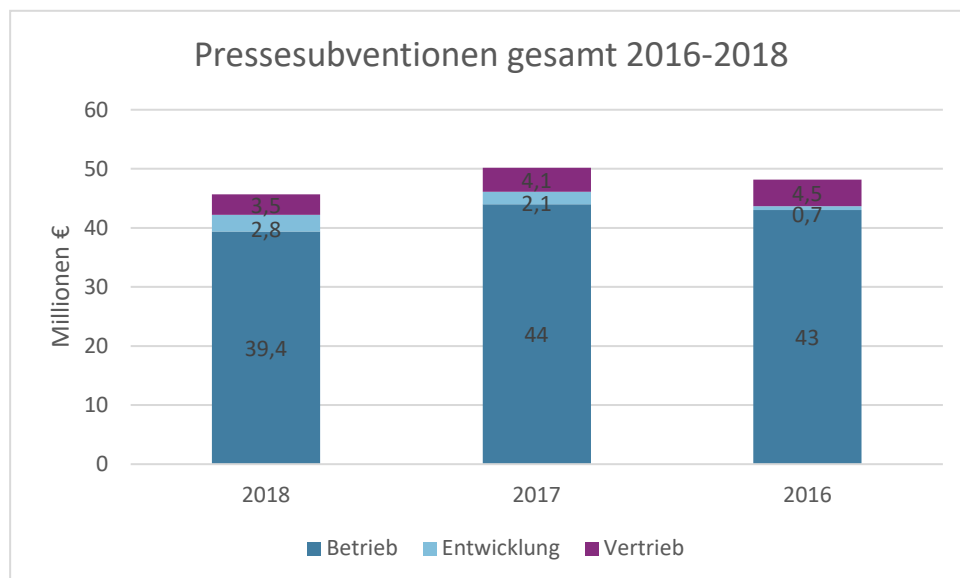


Aktuell ergibt sich in Frankreich eine weitere Debatte angesichts kontinuierlicher Rückgänge der Erlöse aus gedruckten Abonnements und Werbung, bei nur begrenzter Kompensation durch bezahlte digitale Angebote. Einige Verlage plädieren für eine Streichung der Umsatzsteuer (bislang 2,1%) für die Presse, eine erweiterte Unterstützung der Distribution, etwa durch Einbezug in die steuerliche Förderung von haushaltsnahen Dienstleistungen und für die Verlagerung der Subventionen für die Post direkt zu den Verlagen; auch verlangt sie eine Unterstützung bei der digitalen Transformation von Druckereien. Diese Forderungen umfassen etwa 169 Mio. auf 5 Jahre, davon ein Viertel als direkte Förderung der Zeitungsverlage.<sup>11</sup> Allerdings werden diese Forderungen nach einer Ausweitung der Förderung von Experten kritisch gesehen, da sie nicht ausreichend auf Innovationen bei den Geschäftsmodellen der Presse ausgerichtet seien.

### 3. Schweden

Die nationale Presseförderung in Schweden begann in den 60er Jahren. Zu diesem Zeitpunkt steckten viele schwedische Zeitungen in einer Krise und mussten Redaktionen schließen. Als Reaktion auf die zunehmende Konzentration in der schwedischen Presseindustrie kam es zu einer breiten öffentlichen Diskussion, in deren Folge ein Subventionssystem eingeführt wurde. 1972 wurden in Schweden Förderungen für regionale Zweitzeitungen beschlossen. Der Gedanke hinter dieser Förderung war es, eine Monopolstellung einzelner Zeitungen zu unterbinden und das weitere Zeitungssterben zu verhindern. Die Unterstützung bezog sich generell auf Zeitungen, die aufgrund ihrer prekären finanziellen Lage kein privates Kapital aufnehmen konnten (Haas 2012: 163). Die Fördermittel für diese Subventionen stammten ursprünglich aus einer Werbesteuer, mittlerweile wird das Programm jedoch über den schwedischen Haushalt finanziert. Das Gesamtvolumen der Förderung erreichte 2018 knapp 46 Mio. EUR.

**Abbildung 1: Pressesubventionen in Schweden**



Quelle: myndigheten för press, radio och tv, 2019: 14.

<sup>11</sup> <https://www.ouest-france.fr/medias/tva-0-credit-d-impot-en-difficulte-la-presse-reclame-de-nouvelles-formes-d-aides-de-l-etat-6302698>

Es wird zwischen Betriebs-, Distributions- und Entwicklungssubventionen unterschieden (Allern, Pollack 2017: 19).

### *Betriebssubventionen*

Als Bedingung für allgemeine Subventionen müssen Tageszeitungen

- eine Mindestauflage von 1.500 Exemplaren vorweisen,
- zu mindestens 51% im Abonnement verkauft werden,
- einen Abonnementpreis vergleichbar mit ähnlichen Zeitungen aufweisen,
- eine Reichweite von 30% nicht übersteigen - was bedeutet, dass die Subvention hauptsächlich an Zweitzeitungen gerichtet ist.

Der Förderbeitrag ist abhängig von der Auflage. Hierzu wird das wöchentliche Volumen mit einem bestimmten Faktor multipliziert. Bis zu einem Wochenvolumen von 30.000 Exemplaren wird mit SEK 330.000 (30.690 EUR) multipliziert, bei einem Wochenvolumen zwischen 30.000 und 71.000 mit SEK 242.000 (22.506 EUR; aber maximal SEK 9,922 Mio. oder 922.746 EUR), ein Wochenvolumen zwischen 71.000 und 250.000 mit SEK 33.000 (3.069 EUR., maximal SEK 5,94 Mio. oder 552.431 EUR) und ein Wochenvolumen über 251.000 mit SEK 27.500 (2.557 EUR, maximal SEK 14,238 Mio. oder 1,324 Mio. EUR). Der Totalbetrag pro Jahr und Zeitung darf SEK 40 Mio. (3,72 Mio. EUR) und 40% der Betriebskosten nicht übersteigen.

Wochenzeitungen müssen

- eine Mindestauflage von 1500 Exemplaren aufweisen,
- mindestens 1000 Spaltenmeter redaktionellen Inhalts pro Jahr produzieren,
- zu mindestens 51% im Abonnement verkauft werden, wobei der Preis des Abos eine bestimmte Grenze nicht unterschreiten darf,
- einen Anzeigenanteil von unter 50% des Umfangs aufweisen
- und ebenso wie die Tageszeitungen eine maximale Reichweite von 30% haben.

Der Förderbetrag ist auch hier je nach Auflage unterschiedlich. Die Beträge liegen bei einer Auflage von 1.500 bis 1.999 Exemplaren zwischen SEK 1,763 Mio. (ca. 164.000 EUR; einmal wöchentlich) bzw. SEK 2,217 Mio. (ca. 206.000 EUR; zweimal wöchentlich), bei einer Auflage von mindestens 9.000 Exemplaren zwischen SEK 5,523 Mio. (ca. 514.000 EUR; einmal wöchentlich) bzw. SEK 6,944 Mio. (ca. 646.000 EUR; zweimal wöchentlich). In Minderheitensprachen erscheinende Zeitungen können ab einer Auflage von 750 Exemplaren gefördert werden. Der Förderbeitrag darf höchstens bei 75% der Betriebskosten liegen (Puppis, Bürdel 2019: 37).

Die Texte in den geförderten Zeitungen müssen hauptsächlich in schwedischer Sprache geschrieben sein und der Vertrieb der Zeitung muss zum Großteil in Schweden stattfinden. Zudem muss der Inhalt der Zeitung zu 55% aus eigener redaktioneller Arbeit bestehen (Wissenschaftliche Dienste 2017b: 7). Begrenzte Subventionen gibt es für Tages- und Wochenzeitungen, die die oben genannten Bedingungen zwar erfüllen, jedoch eine höhere Reichweite als 30% haben. In bestimmten Regionen gibt es hierbei noch die Bedingung, dass 25% oder mehr der Inhalte in Finnisch sind (Künzler et al. 2013: 38f). Allgemein können Zeitungen, die nicht hauptsächlich auf Schwedisch erscheinen, Betriebssubventionen erhalten, wenn sie sich an sprachliche Minderheiten richten, ihre Hauptniederlassung in Schweden haben und mindestens 90% ihrer Abonnements in Schweden verkaufen (Kenyon et al. 2017: 39). Die Höhe der Unterstützung für die Presse ist in Schweden

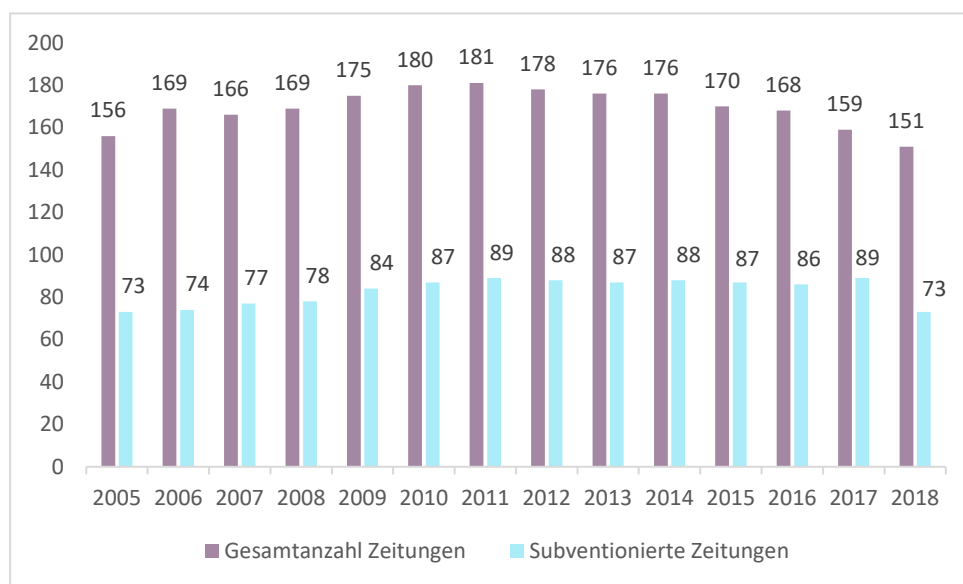
abhängig von der Art der Zeitung. Publikationen in großen Städten bekommen beispielsweise aufgrund härterer Wettbewerbsbedingungen eine höhere Unterstützung als Wochenzeitungen, Regionalzeitungen oder Schriften in Minderheitensprachen (Haas 2012: 165f).

Seit 1996 können von der Betriebsförderung nicht nur gedruckte Zeitungen, sondern auch Onlinezeitungen profitieren. Wenn die Betriebskosten tiefer sind als bei Printzeitungen, können die Förderbeträge angepasst werden. Bei Zeitungen, die sowohl online als auch gedruckt erscheinen, wird eine solche Anpassung nur dann geprüft, wenn die Online-Auflage 25% der gedruckten Auflage übersteigt (Puppis, Bündel 2019: 37).

Der Fokus auf die Zweitzeitungen durchlief in den letzten Jahren eine Veränderung: Ursprünglich wurden diejenigen Zeitungen als Zweitzeitungen verstanden, welche über weniger als 30% Reichweite in der entsprechenden Region verfügten. Das stetige Schrumpfen der Zeitungsindustrie führte aber dazu, dass auch die marktführenden Zeitungen keine Reichweite von 30% mehr erreichten und dementsprechend Subventionen beantragten. Die Swedish Media Authority befand zwar zunächst, dass diese Zeitungen auch bei einer Reichweite von unter 30% eine weiterhin dominante Marktposition in der Presselandschaft einnahmen, jedoch bekommen mittlerweile auch diese Zeitungen in der Praxis Subventionen ausgezahlt. Somit ist die explizite Förderung von Zweitzeitungen in Schweden de facto seit einigen Jahren nicht mehr vorhanden und einer allgemeinen Förderung der Zeitungsbranche gewichen.

Die Betriebssubventionen machen bei weitem den größten Anteil aus. Im Jahr 2018 wurden 73 Zeitungen mit insgesamt knapp 40 Mio. EUR durch diese Subventionen gefördert.

**Abbildung 2: Betriebssubventionierte Zeitungen in Schweden 2005-2018**



Quelle: myndigheten för press, radio och tv, 2019: 14.

Die Zeitungen werden bei der Subventionsvergabe in Kategorien nach Erscheinungshäufigkeit aufgeteilt. Geringe Häufigkeit sind 1-2 Ausgaben / Woche, mittlere Häufigkeit 3-5 Ausgaben pro Woche und hohe Häufigkeit 6-7 Ausgaben pro Woche. Letztes Jahr haben 6 Zeitungen ihre Erscheinungshäufigkeit erhöht.

Da Pressesubventionen von einigen Kritikern als wettbewerbsverzerrend angesehen werden, gab es im Jahr 2013 eine offizielle Überprüfung der Subventionen. Einige Mitglieder der 2013 tätigen

Parlamentskommission (*Presstödskommittén, Press Subsidy Committee*) kritisierten die bestehenden Pressesubventionen stark. Sie forderten, die Pressesubventionen in ihrer derzeitigen Form abzuschaffen, da sie lediglich die bestehenden Geschäftsmodelle der Presse fördern würden, anstatt eine diverse und pluralistische Medienlandschaft sicherzustellen. Allgemeine Medienunterstützung sollte weiterhin existieren (z.B. verringerte Mehrwertsteuer), die direkten Subventionen jedoch solange ausgesetzt werden, bis sich neue Marktmodelle durchgesetzt haben. Danach könnten auf Basis dieser Entwicklungen neue Formen der Subvention eingeführt werden. Das Komitee kam jedoch im Endeffekt zum Schluss, das bestehende System beizubehalten (Kenyon et al., 2017, S.39).

Schweden hatte auch einige Zeit Probleme, seine Pressesubventionen mit geltendem EU-Recht zu vereinbaren. So prüfte die EU-Kommission, inwiefern die schwedischen Pressesubventionen eventuell Beihilfevorschriften im EU-Recht verletzen. Diese Vorschriften gestatten Subventionen nur unter bestimmten Bedingungen. Die Argumentation der EU-Kommission wird von Holtz-Bacha wie folgt beschrieben: „2009 stellte die Kommission fest, dass die in dieser Form seit 1990 bestehende schwedische Presseförderung nicht mit den Regeln des Gemeinsamen Marktes vereinbar sei und schlug eine Reihe von Änderungen vor, um einer Einschränkung des Wettbewerbs vorzubeugen. Die Kritik der Kommission richtete sich vor allem gegen ‚unverhältnismäßige‘ Zahlungen an große Medienunternehmen bzw. überregionale Zeitungen mit hohen Auflagen ohne Fixierung eines Höchstbetrages. Entsprechend den Vorschlägen der Kommission änderte Schweden daraufhin seine Förderregelungen. Zu den Änderungen gehörten eine progressive Absenkung der Beihilfehöchstgrenze sowie eine neue Berechnungsmethode für Beihilfen an große überregionale Zeitungen, an den Gesamtbetriebskosten orientierte Beihilfehöchstgrenzen bei Zeitungen mit hoher und mittlerer Auflage und die Begrenzung des Programms auf eine Laufzeit von sechs Jahren bis Ende 2016. Zudem müssen die Zeitungen gegenüber dem Presseförderungsrat belegen, wie sie die Fördergelder genutzt haben. Eine erneute Verlängerung der Presseförderung soll von der Evaluation der Maßnahmen und der Effektivität hinsichtlich Vielfalt und Wettbewerb abhängig gemacht werden. Die Europäische Kommission hat die geänderten Regelungen im Juli 2010 akzeptiert, so dass diese zum 1. Januar 2011 in Kraft treten konnten“ (Holtz-Bacha 2012: 190).

Als Reaktion auf die Kritik der EU-Kommission bezüglich der direkten Subventionen wurden seit 2010 Teile dieser Förderung nach unten angepasst, da sie als wettbewerbsverzerrend angesehen wurde. So wurden die Subventionszahlungen für Zeitungen in großen Städten seit 2011 von ca. 7 Millionen Euro auf 5,3 Millionen Euro reduziert (Haas 2012: 166). Zudem muss die Mittelverwendung nun genau dokumentiert werden und Förderung wird nur für genehmigte Kosten auf den Gebieten der redaktionellen Arbeit und des Vertriebs und Drucks genehmigt.

Als indirekte Förderung gibt es in Schweden einen reduzierten Mehrwertsteuersatz von 6% statt 25% für Zeitungen (Künzler et al. 2013: 39). Dieser soll in Zukunft auf elektronische Publikationen von Presseerzeugnissen ausgeweitet werden, sobald die revidierte EU-Richtlinie zur Mehrwertsteuer in Kraft tritt (Puppis, Bürdel 2019: 39).

### *Distributionsförderung*

Sollte eine Zeitung über kein eigenes Vertriebssystem verfügen, so subventioniert der Staat die Distribution. Die Höhe der Subvention wird in Relation zur Auflage berechnet. Wettbewerbsnachteile kleiner Zeitungen, die sich keine eigene Distributionsorganisation leisten können, sollen so ausgeglichen werden (Künzler et al. 2013: 39). Die vergünstigten Posttarife für die Zustellung von Zeitungen wurden aufgrund dieser Distributionssubvention jedoch aufgehoben (Haas 2012: 164). Ziel dieser Subventionen ist es, Zustellungskosten für Zeitungsverlage niedrig zu halten und Kollaboration im Vertrieb zu fördern.

Der Vertrieb wird durch eigene Vertriebsorganisationen durchgeführt, die den entsprechenden lokalen Verlagshäusern gehören. Konkurrenten waren in der Vergangenheit auf teure Alternativlösungen angewiesen: entweder eine eigene Vertriebsorganisation aufbauen oder die Zeitungen über die Post zu liefern. Die Vertriebssubventionen sollten den Zeitungsunternehmen nun Anreiz zur Kooperation im Bereich der Vertriebsorganisation bieten. Die höheren Kosten durch die Vertriebsorganisation müssen zwar grundsätzlich sowohl für den besitzenden Verlag als auch für die Konkurrenz gleich sein, jedoch ist dies für den besitzenden Verlag irrelevant, da die Einnahmen der Vertriebsorganisation wieder in den gleichen Topf fließen. Im Zuge der Rückgangs der Presseindustrie gab es einige Versuche, die Struktur der Vertriebsorganisationen zu ändern – z.B. das Tätigkeitsfeld der Vertriebsorganisationen auf Güter- und Posttransport zu erweitern – diese blieben aber bisher ohne Erfolg.

Die Vertriebsunternehmen melden der Swedish Broadcasting Authority monatlich die Anzahl der ausgelieferten Exemplare und werden dafür entsprechend der gültigen Subventionsregularien bezahlt – so sind sie dann in der Lage, den Verlagshäusern entsprechend günstigere Tarife anzubieten. Die Subventionen sind hierbei nicht linear, sondern regressiv angelegt – die höchsten Subventionen gibt es für die ersten sieben Millionen Exemplare im Jahr, danach sinken sie sukzessive. So findet eine Bevorzugung kleinerer Zeitungen statt. Problematisch sind die sinkenden Auflagen, die dazu führen, dass die durchschnittlichen Distributionskosten pro Exemplar steigen und die Subventionen, die auf der Auflagenhöhe basieren, sinken. Die Höhe der Subventionen errechnet sich aus der Anzahl der vertriebenen Exemplare und liegt zurzeit bei 0,15 SEK (ca 1,4 ct) pro Exemplar. 2009 lag dieser Betrag noch bei 0,1 SEK (Gustafsson et al. 2009: 7). Dies entspricht nur einem sehr kleinen Anteil der Distributionskosten, die sich in etwa im Bereich von 6 SEK bewegen. Ursprünglich wurden 45% der Vertriebskosten gezahlt – seit 15 Jahren bewegt man sich aber hier auf diesem sehr niedrigen Niveau.

Die Distributionssubventionen werden an Vertriebsgesellschaften ausgezahlt, von denen es 2018 acht zugelassene Firmen gab. Die meisten schwedischen Zeitungen nehmen an dieser Kooperation teil und sind somit berechtigt, die Subvention zu erhalten (Swedish Press and Broadcasting Authority 2019).

**Tabelle 2: Anzahl Zeitungen mit Distributionssubventionen und Kosten**

	2018	2017	2016
Anzahl Zeitungen	129	134	133
Kosten in Mio. EUR	3,6	4,1	4,5

Quelle: myndigheten för press, radio och tv, 2019: 15.

**Tabelle 3: Vertriebene Kopien (in Millionen) mit Vertriebssubvention nach Firma und Jahr**

	2018	2017	2016
Pressens Morgontjänst KB	59	67	75
Point Logistik Distribution AB	61	0	0
Prolog KB	42	46	-
Nim Distribution AB	36	0	0
Svensk Hemleverans AB	17	0	0
Tidningsbärarna KB	0	112	123
Tidningstjänst AB	155	184	256
Västsvensk Tidningsdistribution KB	61	68	76
Total:	431	477	530

Quelle: myndigheten för press, radio och tv, 2019: 15.

### *Innovationsförderung*

Von 2016 bis 2018 gab es eine zusätzliche Subvention für digitale Entwicklung und Innovation. Sie hatte zum Ziel, Medienpluralität und eine demokratische Debattenkultur zu fördern, indem Zeitungen Möglichkeiten geboten werden, Methoden für Online-Publikationen zu entwickeln und hochwertige redaktionelle Inhalte herauszubringen (Swedish Press and Broadcasting Authority 2019). Diese wird jedoch auch kontrovers betrachtet, da sich Projekte teilweise zwischen Aufbau einer Webseite bis zur Entwicklung von speziellen Algorithmen zur Analyse des Abonnentenverhaltens bewegen. Dabei stellt sich die Frage, inwieweit Projekte tatsächlich innovativ sind.

**Tabelle 4: Genehmigte Anträge und Beträge für die Entwicklungssubventionen**

	2018	2017	2016
Genehmigte Anträge	129	134	133
Genehmigte Beträge in Mio. EUR	3,5	2,9	1,0

Quelle: myndigheten för press, radio och tv, 2019: 15.

### *Neuordnung 2019*

Diese Subvention wurde im Februar 2019 ersetzt durch eine neue Subvention für Innovation und Entwicklung mit ähnlichen Zielen. Dieser sogenannte „Mediensupport“ ist plattformneutral und gilt somit für sämtliche allgemeinen Nachrichten-Outlets, unabhängig davon, ob es sich hierbei um Print-, Online- oder Abonnementsmedien handelt. In bestimmten Gebieten gibt es zusätzlich eine Förderung für den Lokaljournalismus. Innovations- und Technologiesupport steht allen allgemeinen Zeitungen zur Verfügung. Diese Subventionen werden zusätzlich zu den traditionellen Subventionen gezahlt. Ursprünglich war es das Ziel der schwedischen Regierung, das bisherige Presseförderungs-system durch ein komplett neues System zu ersetzen. Dies erwies sich jedoch als vorläufig zu schwierig, so dass der derzeitige Zustand eine temporäre Lösung darstellt, mit dem Ziel zu untersuchen, wie die Medienförderung der Zukunft aussehen könnte. Offiziell ist das derzeitige System zwar auf Dauer angelegt, wird aber in Zukunft möglicherweise durch ein anderes ersetzt werden. Laut der Swedish Press and Broadcasting Authority werden im Jahr 2019 622.119.000 SEK (ca. 57,6 Mio. EUR), und für die Jahre 2020 und 2021 677.119.000 SEK (ca. 62,78 Mio. EUR) für Mediensubventionen zur Verfügung gestellt (Swedish Press and Broadcasting Authority 2019). Dies sind jeweils Steigerungen gegenüber der Situation vor 2019.

Dieses neue Modell der Subventionen besteht aus vier verschiedenen Komponenten. Die ersten beiden richten sich ausdrücklich an Zeitungen und bestehen bereits seit den 70er Jahren, die restlichen sind durch den neuen „Mediensupport“ entstanden und richten sich generell an alle Medien, deren Hauptziel in der Produktion von Nachrichteninhalten besteht, sofern sie bestimmte Bedingungen erfüllen (sie müssen redaktionelle Inhalte produzieren, die aus allgemeiner und regelmäßiger Verbreitung von Nachrichten bestehen, ein weites Spektrum an Themen und Blickwinkeln abdecken und sich mit Entwicklungen auseinandersetzen, die elementar für eine Demokratie sind).

1. Betriebssubventionen für gedruckte und digitale Zeitungen, basierend auf der Anzahl der verlegten Exemplare sowie der Erscheinungshäufigkeit.
2. Vertriebsubventionen für jede Ausgabe einer Zeitung, deren Auslieferung durch ein gemeinsames Vertriebssystem (Vertriebsverbund) erfolgt. Diese Subventionen werden monatlich direkt an die Vertriebsgesellschaft gezahlt.
3. Förderung des Lokaljournalismus in Regionen, die journalistisch schlecht abgedeckt sind.
4. Förderung von Innovationen und Entwicklung (die wurde zuvor durch die ‚Förderung der digitalen Entwicklung‘ abgedeckt).

(Swedish Press and Broadcasting Authority 2019).

Die erste Bewerbungsrunde für die Subventionen für den Lokaljournalismus und für Innovation und Entwicklung startete im Frühjahr 2019, die ersten Entscheidungen des Rates für Mediensubventionen (Media Subsidies Council) werden im Mai oder Juni 2019 erwartet (Swedish Press and Broadcasting Authority 2019).

Die Förderung des Lokaljournalismus ist speziell auf Gebiete ausgelegt, die publizistisch wenig beachtet werden (dies wird jährlich durch Studien erhoben). Pro Gebiet stehen jährlich ca. 93.000 EUR zur Verfügung. Die Mittel können auf bis zu drei Medienorganisationen aufgeteilt werden, wenn dies der publizistischen Abdeckung dient. Durch das Geld dürfen nur die journalistischen Kosten gedeckt werden. Sollte eine Zeitung bereits durch die traditionelle Betriebsförderung unterstützt werden, dürfen diese aus beiden Instrumenten zusammen nicht mehr als 40% (bei 3-7 Ausgaben pro Woche) oder 75% (bei 1-2 Ausgaben pro Woche) ihrer Betriebskosten decken (Puppis, Bündel 2019: 38). (Wöchentliche) Gratiszeitungen werden in Schweden durch Anzeigenverkäufe finanziert und an alle Haushalte verteilt. Bisher gab es in diesem Bereich keine öffentliche Förderung – das hat sich durch die Reform 2019 geändert: nun können Gratiszeitungen subventioniert werden, wenn sie entlegene Gebiete (sogenannte ‚white spots‘) abdecken, die von den traditionellen Zeitungen nicht erreicht werden. In diesem Jahr stehen dafür 6 Mio. EUR zur Verfügung.

Die Förderung für Innovation und Entwicklung gilt der Entwicklung von Inhalten für digitale Kanäle, der Innovation und Entwicklung im Bereich der digitalen Publikation und Verbreitung journalistischer Inhalte und der Entwicklung digitaler Geschäftsmodelle. Projekte können für maximal drei Jahre unterstützt werden, dabei werden maximal 40% der Kosten des Projekts übernommen. Wenn diese Projekte Bedeutung für nationale Minderheiten, junge Zielgruppen und Menschen mit Behinderungen haben, können bis zu 75% der Kosten übernommen werden (Puppis, Bündel 2019: 38).

Über die Anträge entscheidet der Medienförderungsrat und gegen Entscheide kann kein Einspruch eingelegt werden (Puppis, Bündel 2019: 39).

## 4. Dänemark

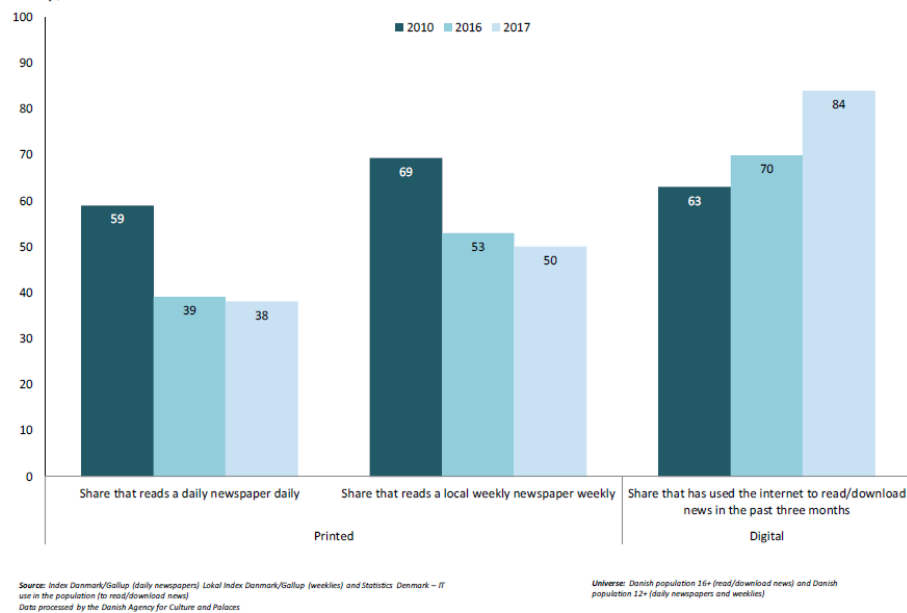
Das dänische Mediensystem ist – wie auch das der anderen nordischen Länder – hybride: nebeneinander existieren ein staatliches Rundfunk- und Fernsehsystem auf der einen und eine sich in privater Hand befindende Medienindustrie auf der anderen Seite, wobei die privaten Zeitungsunternehmen traditionell staatlich unterstützt werden (Kammer 2017: 37). Wesentlich an diesem Modell ist unter anderem, dass der Zugang zu Informationen zu aktuellen Themen als öffentliches Gut betrachtet wird, die redaktionelle Freiheit betont und eine auf Diversität und Qualität bedachte Kulturpolitik betrieben wird (Kammer 2017: 37).

Die dänische Presselandschaft unterscheidet sich aber in einigen Punkten von der Finnlands, Norwegens und Schwedens, was teilweise mit der geringen geografischen Größe Dänemarks im Vergleich zu den anderen nordischen Ländern zusammenhängt.



### Abbildung 3: Leserschaft von Zeitungen in Dänemark

Figure 13: Percentage share that reads daily (daily) and weekly (weekly) newspapers respectively, 2010 and 2017



Quelle: The Danish Agency for Culture and Palaces (2017), S. 20.

Die Anzahl der Abonnements und der Leserinnen und Leser ist ebenfalls erheblich geringer als in den Nachbarstaaten – darüber hinaus ist der dänische Zeitungsmarkt durch eine starke und anhaltende Konzentration gekennzeichnet (2014 beherrschten die Top 4 Unternehmen mehr als 75% des Zeitungsmarktes (Kammer, 2017, S.38), mit einer relativ stabilen, wenn auch eher geringen Anzahl täglich erscheinenden Abonnementszeitungen (31), wovon es sich bei einem vergleichsweise großen Teil (8) um überregionale Presseerzeugnisse handelt. Im Gegensatz dazu ist die Presseindustrie in den anderen nordischen Ländern sehr stark durch kleinere lokale und regionale Abonnementszeitungen geprägt. Die geringe Durchdringungsrate durch kostenpflichtige Presseerzeugnisse in Dänemark öffnete den Markt für Gratiszeitungen, welche zeitweise eine wichtige Rolle in der dänischen Medienlandschaft einnahmen. Im Jahr 2013 war allerdings von den ursprünglich zehn Gratiszeitungen, welche ursprünglich in Dänemark existieren, nur noch eine einzige in Druck: MetroXpress (Sparre, 2017, S.82). Allerdings hatte MetroXpress als (einzige verbliebene) kostenlose nationale Tageszeitung bereits im Jahr 2013 378.000 tägliche Leserschaft, im Vergleich dazu Politiken, die größte Abonnementszeitung, nur 340.000 (Ohlsson, 2015, S.35), im Jahr 2016 war die Zahl auf 509.000 angestiegen (Sparre, 2017, S.85).

Wie hoch die Auflagen der dänischen Zeitungen tatsächlich sind, wir heute von den Zeitungsverlegern nicht mehr veröffentlicht (Aske Kammer, Telefoninterview 2019).

Auch in Dänemark existieren sowohl indirekte als auch direkte Presssubventionen, wobei letzteres sich heute primär aus einem Mehrwertsteuersatz von Null auf gedruckte Zeitungen bezieht. Während die Presseförderung in Schweden und Norwegen sich gezielt auf bestimmte Sektoren der Zeitungswirtschaft konzentrierte und insbesondere gefährdete Zeitungen unterstützte, war die Presseförderung in Dänemark ursprünglich unspezifischer und allgemeiner konzipiert, so dass es sich im wesentlichen um eine umfassende Förderung des gesamten Pressesektors handelte, was dazu führte, dass die großen überregionalen Zeitungen auch zu den größten Subventionsempfängern

gehörten. Es wurde darüber hinaus generell davon abgesehen, Zeitungsverlage bei finanziellen Engpässen unmittelbar zu subventionieren.

Gemeinsam hat Dänemark mit seinen Nachbarn das Problem der Disruption, das die traditionelle Presse mit dem Aufkommen digitaler Technologien erfuhr. Seit den 90er Jahren sind die Ausgaben der Dänen für gedruckte Presseerzeugnisse um 55% gefallen (Ohlsson 2015: 3), zwischen 2010 und 2013 hat die gedruckte Presse in Dänemark (inklusive Gratiszeitungen) 22% ihrer Leserschaft verloren (Ohlsson 2015: 34). Dies führte zu einem dramatischen Rückgang der Werbeinnahmen: zwischen 2007 und 2012 verlor die Dänische Presse fast 40 % ihrer Werbeeinnahmen im Printbereich (Ohlsson 2015: 37). Dies konnte nur zu einem sehr geringen Teil durch Einnahmen im digitalen Bereich kompensiert werden. Die Anzahl täglich erscheinender Zeitungen sank zwischen 1998 und 2013 von 50 auf 31 und die Auflage (an Wochentagen) von 1.903.000 auf 1.060.000 und die Anzahl der bei Tageszeitungen tätigen Journalistinnen und Journalisten um 10% (Kammer 2017: 38).

### *Presseförderung bis 2013*

Seit den 1970er Jahren bestand die Presseförderung in Dänemark vornehmlich aus Vertriebsförderung mittels reduzierter Portogebühren, wenn diese durch dänische Post vertrieben wurde, die ihrerseits von der Regierung Ausgleichszahlungen erhielt um die entstehenden Mindereinnahmen zu kompensieren (European Commission, 2006b), und einem Mehrwertsteuersatz von 0% auf Presseerzeugnisse (Allern 2017: 14), der bis heute gilt (der reguläre Mehrwertsteuersatz in Dänemark beträgt dagegen 25%). Im Zuge der Privatisierung der dänischen Post, die 2010 abgeschlossen war, wurden die ermäßigten Postgebühren sukzessive abgeschafft und 2004 bei Zeitschriften, 2005 bei nicht täglich erscheinenden Publikationen und 2006 bei Tageszeitungen durch direkte Vertriebsförderungen ersetzt, die den Verlagen eine freie Wahl des Vertriebsweges ermöglichten (European Commission 2013: 1). Dies bezog sich nicht nur auf Abonnementszeitungen, sondern auch auf Non-Profit-Publikationen und werbefinanzierte Zeitungen, die zwei bis vier Mal im Monat erschienen (Ohlsson 2015: 28 und European Commission 2006b: 2).

2005 wurde ein unabhängiges Gremium, der Tageszeitungsgrat (Dagbladsnævnet) geschaffen, dessen Mitglieder für jeweils vier Jahre im Amt blieben und ursprünglich vom dänischen Premierminister ernannt wurden. 2011 ging die Zuständigkeit auf den Kultusminister über - weitere Körperschaften hatten aber Auswahl-, Vorschlags- und Mitspracherechte. Diesem Gremium oblag es zu entscheiden, ob Fördermittel für folgende Zwecke vergeben wurden: 1. Gründung neuer Zeitungen, 2. Hilfe bei der Umstrukturierung von Zeitungen in finanziellen Schwierigkeiten, 3. Unterstützung für von Konkurs bedrohten Publikationen (Fernández Alonso 2006: 67-79 und Helles, Søndergaard, Toft 2011: 29).

Gleichermaßen gab es ein fünfköpfiges unabhängiges Gremium, das sich mit den Vertriebssubventionen befasste. Der Vorsitzende wurde vom Kultusminister bestimmt und musste Anwalt sein, ein weiteres Mitglied musste ein Wirtschaftsspezialist sein, die restlichen Mitglieder wurden von der Danish Newspaper Publishers' Association, dem dänischen Journalistenverband und der Association of the Danish specialised Press ernannt (Helles, Søndergaard, Toft 2011: 28f, Künzler 2013: 13).

2006 wurde ein neues Förderungsprogramm vom dänischen Parlament ratifiziert und in Folge auch von der EU genehmigt. Dieses bestand nun aus 3 ‚Unterprogrammen‘: dem allgemeinen Programm (‚hovedordning‘), einem Zusatzprogramm (‚supplementsordning‘) und einem auf 5 Jahre angelegten Übergangsprogramm (‚5-årig overgangsordning‘). Um für diese Förderung in Betracht zu kommen, mussten folgende Kriterien erfüllt sein:

- Die Zeitung muss an mindestens 5 Tagen der Woche erscheinen

- sie muss auf dem Abonnementsweg vertreiben werden
- die Preissetzung muss unabhängig vom Wohnort des Abonnenten erfolgen
- sie muss sich an die breite Öffentlichkeit richten und nicht an spezifische Interessengruppen
- mindestens 50% des Inhalts muss redaktioneller Art sein
- mindestens 50% des Inhaltes muss sich mit politischen, sozioökonomischen oder kulturellen Themen befassen
- mindestens 30% des Inhaltes muss von unabhängigen Journalistinnen und Journalisten speziell für diese Publikation verfasst worden sein.

Die Höhe der Subventionen richtete sich im Hauptprogramm nach den jährlich vertriebenen Zeitungsexemplaren (gedeckelt bei 7,3 Millionen DKK oder 977.689 EUR). D.h. jede Zeitung, die diese Kriterien erfüllte, erhielt automatisch Förderung in Form von Vertriebssubventionen und nicht zu zahlender Mehrwertsteuer. Der Betrag, den ein Verleger erhielt, richtete sich nach der Art der Publikation, wobei überregionale Morgenzeitungen bevorzugt wurden.

Das Zusatzprogramm wandte sich an Zeitungen, die in ganz besonderem Ausmaß zur Medienpluralität beitrugen und durch außergewöhnliche hohe Vertriebskosten gekennzeichnet waren. Typisch hierfür waren landesweit vertriebene Zeitungen mit geringer Auflage. Um in Genuss dieser Sonderförderung zu kommen, mussten zusätzlich weitere Kriterien erfüllt werden: die Auflage dieser Zeitungen musste unter 50.000 Exemplaren pro Ausgabe liegen und der redaktionelle Anteil musste mindestens 75% betragen. Auch Zeitungen, die sich an nationale Minderheiten in Dänemark richteten, konnten unter diesem Programm gefördert werden (European Commission 2006a: 3ff).

Die allgemeine und zusätzliche Förderung von Tageszeitungen entstammte dem Tageszeitungsfonds („Dagsbaldpuljen“), die Vertriebsförderung kommerzieller nationaler Wochenzeitungen aus dem Wochenzeitungsfonds („Ugeavispuljen“) (Künzler 2013: 4).

Das Übergangsprogramm war für diejenigen Zeitungen gedacht, die am härtesten von den Änderungen der Subventionspolitik betroffen waren und sollte diesen den Übergang von einem System in das andere erleichtern. Um sich für dieses Programm zu qualifizieren, war es erforderlich, dass sie nachweisen konnten, dass sich die Distributionskosten um mindestens 10% erhöhen würden und einen Businessplan vorlegten, der realistisch darstellte, wie das Überleben der entsprechenden Publikation nach Auslaufen der temporär begrenzten Übergangssubvention gewährleistet werden würde (European Commission 2006a: 2f und European Commission 2006b: 2ff).

Neben dieser direkten Förderung existierten auch noch Instrumente der indirekten Förderung, zum einen durch die Mehrwertsteuerbefreiung für Printerzeugnisse, wobei der Einnahmeverluste des Staates durch diese Regelung auf ca. 147 Mio. Euro pro Jahr geschätzt wurde. Hinzu kamen spezielle wettbewerbs- und verbraucherrechtliche Erleichterungen für Printmedien, deren monetärer Wert schwer zu beziffern ist, die aber nicht unterschätzt werden sollten (Helles, Søndergaard, Toft 2011: 28).

Es ist noch wichtig zu erwähnen, dass die gesamten Förderaktivitäten fast ausschließlich auf die gedruckte Nachrichtenverbreitung ausgerichtet waren, digitale Inhalte konnten nur im Zusammenhang mit dem entsprechenden Printmedium unterstützt werden (Helles, Søndergaard, Toft 2011: 29).

Im Jahr 2007 wurde vom dänischen Kultusministerium ein unabhängiges Gutachten zur dänischen Medienpolitik in Auftrag gegeben, das im Jahr 2009 erschien. Eine der Schlussfolgerungen dieser Untersuchung war, dass die vorherrschende Subventionspolitik den Status Quo der Medienstruktur unterstütze, aber nicht dazu beitrage, innovative Entwicklungen und Strukturen zu fördern und es

somit schwierig mache, Online-Medien zu etablieren, die keine Wurzeln innerhalb der etablierten Medienstrukturen haben. Um hier Abhilfe zu schaffen, wurde vorgeschlagen, ein integratives und plattformneutrales Subventionsmodell zu entwickeln, das alle Mediensubventionen in einem Fonds bündeln und nach dem Wettbewerbsprinzip an diejenigen Bewerber verteilen sollte, die die beste Qualität liefern, unabhängig von der Form der Darstellung. Diese radikale Idee stieß auf große Ablehnung, gerade auch im Bereich der Zeitungsverleger und fand auch politisch keine Befürworter (Søndergaard, Helles 2012: 81 und Helles, Søndergaard, Toft 2011: 30). Infolgedessen beauftragte die Regierung einen Ausschuss damit, konkrete Regelungen zur Neuordnung der Mediensubventionen zu erarbeiten. Im Jahr 2011 erschien ein entsprechender Bericht, dessen Kernstück der Vorschlag war, die Pressesubventionen vom Vertrieb auf die Nachrichtenproduktion zu verschieben. Im aktuellen Förderungsmodell wurde etwa ein Drittel der Gesamtförderung proportional zur Anzahl der vertriebenen Exemplare gezahlt – der Bericht schlug vor, mit diesen Geldern stattdessen die Gehälter der Journalistinnen und Journalisten zu subventionieren (Helles, Søndergaard, Toft 2011: 30).

### *Revision der Pressförderung 2014*

Im Januar 2013 legte der dänische Staat mit einem Regierungsabkommen („Production and Innovation Aid to Written Media“) den Grundstein zu einer Reform des Pressesubventionssystems in Dänemark. Das Abkommen besagte, dass ab 1.1.2014 – vorläufig für 6 Jahre – die Vertriebssubventionen durch Produktionssubventionen schrittweise über einen Zeitraum von drei Jahren abgelöst werden sollten, um dem sich durch das Aufkommen neuer Technologien signifikant veränderten Medienkonsum Rechnung zu tragen. Ziel – und das ist auch das entscheidend Neue an dieser Reform – sollte nun eine „plattformneutrale Förderung“ sein, d.h. die Förderung jeglicher journalistischer Arbeit unabhängig von der Medienform bzw. dem Vertriebskanal, so dass nun auch digitale Nachrichtenmedien förderungswürdig wurden, und zwar auch dann, wenn es sich dabei nicht um Ableger etablierter Printerzeugnisse handelte (Arnold 2017: 39). Bis dahin waren nur die traditionellen Printmedien förderungsberechtigt gewesen. Diese verloren im Zuge der Reform ihre privilegierte Stellung, denn nicht nur digitale Medien, sondern prinzipiell jede Organisation, die sich mit der Produktion und Verbreitung von Nachrichten befasst, konnten nun potenziell förderungswürdig werden (Hjvard 2014: 7). Förderfähig sind nun sowohl Druckerzeugnisse als auch Digitaldienste, mit einem Schwerpunkt auf geschriebenen Inhalten (Ohlsson 2015: 28), mit dem Ziel nicht nur Vertrieb, sondern hochqualitative Inhalte zu unterstützen (European Commission 2013: 2).

Im Vorfeld dieser Reform kam es zu einigen Debatten. Von Seite der Medien- und Presseexperten wurde befürchtet, dass diese Maßnahmen ein weiterer Schlag für die bereits stark angegriffene dänische Druckmedienindustrie sein würde und viele Zeitungen an den Rand ihrer Leistungsfähigkeit bringen würden. Es wurde darauf hingewiesen, dass Zeitungen noch immer die hauptsächlichen Produzenten qualitativ hochwertiger Nachrichten seien und durch die damit verbundene journalistische Arbeit einen sehr ressourcenintensiven Produktionsprozess durchliefen. Trotz erfolgreicher Implementation von Onlineinhalten bleibe noch immer das Problem, dass die Zahlungsbereitschaft für digitale Inhalte nach wie vor gering sei (Preisler 2012).

Das Programm besteht aus mehreren Komponenten:

1. Redaktionelle Produktionsförderung (Redaktionel produktionsstøtte), die wiederum drei Komponenten umfasst:
  - Hauptförderung (hovedordningen)
  - Zusatzförderung (supplementsordningen)
  - Übergangsförderung (overgangsordningen) von 2014–2016

2. Sanierungsunterstützung (Saneringsstøtte)
3. Innovationsfonds (Innovationspuljen)
4. Blätterfonds (Bladpuljen)

### *Hauptförderung*

Voraussetzungen für förderungsberechtigte Nachrichtenmedien<sup>12</sup>:

- gedruckte und internetbasierte Nachrichtenmedien, die sich an die breite dänische Öffentlichkeit richten und unabhängige journalistische und redaktionelle Inhalte produzieren.
- Unabhängigkeit: Die Medien dürfen weder ganz noch teilweise öffentlichen Institutionen oder öffentlich geförderten Unternehmen gehören, oder zu „mehr als zwei Dritteln im Besitz von Arbeitgeber-, Arbeitnehmer- oder Branchenorganisationen“ (Künzler 2013: 13) sein.
- Es muss einen Chefredakteur geben und zusätzlich mindestens drei bezahlte Vollzeitäquivalente im redaktionellen Bereich.
- Das Medium muss für jede Person in Dänemark auf einer einheitlichen Basis verfügbar sein, eventuell gegen eine Gebühr.<sup>13</sup>
- 50% des Inhalts müssen redaktionell sein und eine weite Bandbreite von Themen abdecken.
- Mindestens ein Sechstel der Inhalte muss speziell für dieses Medium verfasst worden sein.
- Das Medium muss mindestens 10x pro Jahr veröffentlicht werden.

Hierbei werden die Subventionen auf Basis der spezifischen ‚editorial costs‘ des vorausgehenden Jahres kalkuliert und dürfen 35% dieser Kosten nicht übersteigen, gedeckelt bei 17,5 Millionen DKK als jährliche Fördersumme für die jeweilige Zeitung/Publikation. Die Festlegung einer maximalen Fördersumme verfolgt den Zweck einer Umverteilung der Fördermittel von großen zu kleineren Medienorganisationen.

### *Übergangsförderung (2014-2016)*

Darüber hinaus wurde eine auf drei Jahre begrenzte Übergangsmaßnahme ins Leben gerufen, um die Publikationen, deren Förderung sich im neuem System verringert hatte, durch zusätzliche, über die Zeit hinweg abnehmende, Zahlungen vor irreversiblen Schäden zu schützen (European Commission 2013: 1).

### *Zusatzförderung (Zusätzliche Förderung für kleine Publikationen)*

Eine weitere spezielle Förderungsmöglichkeit gibt es nun für kleinere überregionale Zeitungen, die „content of particular significance to society and the democratic debate“ (European Commission

---

<sup>12</sup> Ebenfalls zusätzlich gefördert werden sollten Digital-Only-Medien - „freestanding, written internet-based media“ (European Commission 2013: 2) - um eine Gleichbehandlung zwischen diesen und den Online-Plattformen bereits subventionierter konventioneller Medien, sowie den Online-Ablegern der gedruckten Zeitungen zu gewährleisten, sofern sie über die Kriterien für die allgemein Förderung hinaus noch folgende Bedingungen erfüllen: mindestens 75 % redaktionelle Inhalte, mindestens 1/3 originäre Inhalte.

<sup>13</sup> Wie auch in anderen Ländern, gab es in Dänemark kurz nach der Jahrtausendwende einen Boom im Bereich kostenloser Tageszeitungen, der allerdings nur sehr kurzlebig war und dazu führte, dass ein ‚free paper monopoly‘ mit MetroXpress entstand (Bakker 2013: 40f). Vor der Reform hatte MetroXpress eine Summe von etwa 20 Mio. DK (etwa 2,7 Mio. Euro) erhalten, 2017 erhielt die Zeitung lediglich noch 6,4 Mio. DK (obwohl die Anforderungen, die Voraussetzungen für die Subventionen sind, von MetroXpress erfüllt werden) (Sparre 2017: 84).

2013: 2) produzieren, sofern sie über die Kriterien für die allgemeine Förderung hinaus noch folgende Bedingungen erfüllen:

- landesweite Verbreitung
- mindestens 4 Ausgaben pro Woche
- weniger als 40.000 Exemplare per Ausgabe
- mindestens 75 % redaktionelle Inhalte
- mindestens 1/3 originäre Inhalte.

Laut der dänischen Regierung würden nur 5 Zeitungen für diese Zusatzförderung in Frage kommen (European Commission 2013: 2).

**Tabelle 5: Redaktioneller Produktionssupport Dänemark 2015-19, in DKK**

<b>Redaktioneller Produktionssupport Dänemark 2015-2019 (redaktionel produktionsstøtte)</b>					
	Haupt-förderung	Zusatz-förderung	Förderung insgesamt (ohne Übergangs-förderung)	Übergangs-förderung	Förderung insgesamt (mit Übergangsförderung)
2019 (geplant)	364.100.000	6.200.000	370.300.000	0	<b>370.300.000</b>
2018	312.739.474	62.248.407	374.987.881	0	<b>374.987.881</b>
2017	357.489.226	5.909.518	363.398.744	0	<b>363.398.744</b>
2016	367.199.810	5.599.710	372.799.520	6.634.791	<b>379.434.311</b>
2015	nicht überall getrennt ausgewiesen		362.571.096	14.000.000	<b>376.571.096</b>
2014	310.290.127	61.835.417	372.125.544	21.000.000	<b>393.125.544</b>

Quelle: Daten von Slots- og Kulturstyrelsen (<https://slks.dk/>).

### *Sanierungsunterstützung (Saneringsstøtte)*

Diese Förderung kann von Medien beantragt werden, die sich in finanziellen Schwierigkeiten befinden und von unmittelbarer Schließung bedroht sind. Diese Unternehmen müssen den Kriterien der Hauptförderung genügen (Lov om mediestøtte, § 10 LOV 2013/1604). Auch diese Förderung kann gleichermaßen von gedruckten und digitalen Medien in Anspruch genommen werden. Bei der Vergabe müssen die EU Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung nichtfinanzieller Unternehmen in Schwierigkeiten<sup>14</sup> beachtet werden. Von 2016 bis 2018 wurde keine Sanierungsunterstützung ausgezahlt (Slots- og Kulturstyrelsens, 2017, 2018, 2019: Medienævnets årsrapport).

<sup>14</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0731\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0731(01)&from=EN)

### *Innovationsfonds*

Zur Förderung innovativer Entwicklungen wurde ein Innovationsfonds etabliert, der im Rahmen einer Projektförderung die Gründung neuer Medien („start-up aid“), die Weiterentwicklung bestehender Medien („Development Aid“, Entwicklungsförderung) und die Durchführung von Machbarkeitsstudien (feasability studies) unterstützen kann. Das Media Board (s.u.) kann nach der Einzelfallprüfung Subventionen für innovative Projekte gewähren. Entscheidend ist das Potenzial eines Projektes, die Medien- und Informationsvielfalt zu erhöhen. Hierzu zählt auch die Erschließung neuer Plattformen und Technologien.

Generelles Kriterium für die Gewährung einer Förderung ist, dass das beantragte Projekt das Potenzial hat, den Medienpluralismus sowie die Verbreitung von Informationen sowohl von allgemeinem gesellschaftlichem Interesse als auch von kulturellen Standpunkten, die der demokratischen Debatte zugutekommen, auszuweiten. Außerdem wird beurteilt, ob das Projekt neue technologische Plattformen erschließt. Die Wirtschaftlichkeit des Projektes wird ebenfalls bewertet – dies lässt das Media Board durch einen externen Auditor vornehmen.

Begünstigt werden können gedruckte und internetbasierte Nachrichtenmedien, die sich an die dänische Öffentlichkeit richten und unabhängige journalistische Inhalte produzieren.

Voraussetzungen für die Start-Up Förderung sind die folgenden:

- unabhängige journalistische Nachrichtenberichterstattung mit selbsterstellten redaktionellen Inhalten
- spätestens 6 Monate nach Zusage der Förderung müssen die Medien dieselben Kriterien erfüllen wie im allgemeinen Programm angegeben – allerdings reicht ein Vollzeitäquivalent im redaktionellen Bereich aus (ein Chefredakteur ist Voraussetzung, dies muss aber nicht in Vollzeit sein).
- Das Media Board muss zu der Überzeugung gelangen, dass das Medium spätestens nach drei Jahren, eventuell mit Hilfe der Produktionsunterstützung, finanziell unabhängig sein wird.

Maximal 60% der förderungsfähigen Kosten dürfen durch die Subvention abgedeckt werden, bei speziellen Projekten (die sich an Kinder, Jugendliche oder andere bestimmte gesellschaftliche Gruppen richten) können bis zu 75 % der Kosten übernommen werden. Alle Kostenarten sind förderungsfähig, so auch Kosten für Materialien, Räume und Produktionsanlagen/ Plattformen sowie Betriebskosten.

Projekten, die diese Kriterien erfüllen kann auch finanzielle Hilfe bei der Erstellung einer Machbarkeitsstudie gewährt werden (bis zu 75% der anfallenden Kosten), da angenommen wird, dass die Restfinanzierung ohne eine solche möglicherweise schwer realisierbar ist. Die Gewährung einer solchen Hilfe muss nicht zwingend einen Antrag auf Innovationsförderung nach sich ziehen.

Voraussetzungen für die Entwicklungsförderung sind:

- Alle Kriterien für die generelle Förderung müssen erfüllt sein, allerdings muss abweichend der Chefredakteur und zusätzliche Angestellte gemeinsam nur ein Vollzeitäquivalent umfassen.
- Das zu unterstützende Projekt lässt nach Ablauf der Förderung eine langfristig positive Wirkung auf das Medium erwarten.
- Es gibt keine maximale Förderungsdauer für Entwicklungsprojekte – im Allgemeinen wird aber erwartet, dass der unterstützte Entwicklungsprozess nach 3 Jahren abgeschlossen ist. Das Media Board kann in Einzelfällen entscheiden, den Förderzeitraum zu verlängern, unter der Prämisse, dass die Entwicklungsförderung nicht die Form einer dauerhaften Subvention annimmt.

Auch Entwicklungsprojekte können bei der Durchführung von Machbarkeitsstudien unterstützt werden (bis zu 75% der anfallenden Kosten). Damit erhalten sowohl die Medienunternehmen als auch der Staat eine externe fachliche Einschätzung des geplanten Projektes. Die Gewährung einer solchen Hilfe muss nicht zwingend einen Antrag auf Innovationsförderung nach sich ziehen

Die Entwicklungsförderung ist auf 40% der förderungsfähigen Kosten beschränkt, in speziellen Fällen (s.o.) darf diese aber bis zu 75% betragen.

Es ist derzeit noch nicht möglich, eindeutige Aussagen bezüglich des langfristigen Erfolges der Geschäftsmodelle, die aus den bewilligten Start-up Projekten entstanden, zu treffen. Dazu existiert diese spezielle Art der Förderung noch nicht lange genug, insbesondere wenn man berücksichtigt, dass die Start-up Förderung ja über einen Zeitraum von bis zu 3 Jahren ausgezahlt werden kann. Bei einer Überprüfung von Projekten aus jeweils einer Förderungsrunde der Jahre 2015, 2016 und 2017 zeigt sich, dass der überwiegende Teil der Medien, deren Start-up Projekte gefördert wurden, noch aktiv sind – teilweise auch sehr erfolgreich (als Beispiel sei Zetland ([www.zetland.dk](http://www.zetland.dk)) erwähnt).

### *Blätter-Fonds*

Dieser Fond subventioniert den Vertrieb von nicht-kommerziellen Zeitungen und Magazinen, die entweder dem Non-Profit oder humanitären Bereich zuzuordnen sind oder die sich mit Themen aus den Bereichen Kultur, Erziehung, Sport, Umwelt und Religion beschäftigen, zum demokratischen Dialog beitragen und mindestens zweimal pro Jahr erscheinen. „Zeitschriften der öffentlichen Hand, Berufs- und Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften, Wissenschaft, politischen Organisationen und Hobbyvereinen werden genauso wenig unterstützt wie kommerzielle Zeitschriften“ (Puppis, Bürdel 2019: 23). Die Höhe der Förderung wird anhand der Anzahl der Ausgaben, der durchschnittlichen Seitenzahl, Anzahl der Mitglieder bzw. Abonnenten der Publikation und den tatsächlichen Vertriebskosten des Vorjahres berechnet, darf die tatsächlichen Vertriebskosten nicht übersteigen und beträgt zwischen 5000 und 750.000 DKK (ca. 670 und 100.000 EUR). 2019 stehen hierfür 20,4 Millionen DKK (ca. 2,7 Mio. EUR) zur Verfügung. Diese Subventionen müssen jedes Jahr beantragt werden, über die Vergabe entscheidet der Blattpuljen-Ausschuss, dessen drei Mitglieder vom Kultusministerium ernannt werden.<sup>15</sup>

### *Das Media Board (Medienævnet)*

Zu dem neuen Subventionsprogramm gehörte auch die Schaffung eines neuen spezialisierten und unabhängigen Gremiums, des Media Boards, dem die Verwaltung der Fonds und die Überwachung

---

<sup>15</sup> <https://slks.dk/tilskud/stamside/tilskud/bladpuljen/> und <https://slks.dk/omraader/medier/skrevne-medier-trykteweb/bladpuljen/>



des ordnungsgemäßen Einsatzes der Förderung durch die Empfänger obliegt. Das Media Board besteht aus sieben Mitgliedern, die für jeweils 4 Jahre vom Kultusminister berufen werden (European Commission 2013: 2-7). Das Media Board ist u.a. auch für Entscheidungen im Rahmen des Innovationsfonds zuständig.

### *Umfang der Förderung*

Im Jahr 2018 wurden im Rahmen der redaktionellen Produktionssubventionen (Hauptförderung und Zusatzförderung für kleinere Publikationen) insgesamt knapp 375 Mio. DKK (ca. 50,2 Mio. EUR) an insgesamt 65 verschiedenen Nachrichtenproduzenten ausgezahlt.<sup>16</sup> Zusätzlich wurden knapp 19,68 Mio. DKK (ca. 2,63 Mio. EUR) aus dem Innovationspool vergeben, davon 8,99 Mio. DKK (ca. 1,2 Mio. EUR) für Gründungsunterstützung und 10,38 Mio. DKK (ca. 1,39 Mio. EUR) für die Förderung der Weiterentwicklung (Slots- og Kulturstyrelsens, 2019: 8). Sanierungsunterstützung wurde, wie auch in den vorhergehenden Jahren, nicht ausgezahlt (Slots- og Kulturstyrelsens 2019: 10). Die Übergangsförderung lief mit dem Jahr 2016, aus, die Zuweisungen für ‚freestanding online news media‘ werden seit 2017 nicht mehr getrennt ausgewiesen, sondern als Teil der redaktionellen Produktionsförderung. Für das Jahr 2019 sind 370,3 Mio. DKK (ca. 49,6 Mio. EUR) für die gesamte Produktionsförderung vorgesehen.<sup>17</sup>

Dänischen Zeitungen sind zudem Mehrwertsteuerbefreit, die dänische Regierung entschied vor kurzen, dass die Mehrwertsteuerbefreiung auch für elektronische Nachrichtenmedien zu gelten habe. Die Umsetzung dieses Beschlusses wird nach Einschätzung der befragten Experten in naher Zukunft erwartet.

Insgesamt fällt Dänemark durch ein sehr allgemeines, liberales und vom Budget her umfangreiches Fördermodell auf, das jedoch seit der Reform nur noch die journalistische Arbeit unterstützt, ohne nach dem Vertriebsweg – digital vs. gedruckt – zu differenzieren.

## 5. Vergleich und Bewertung

Der internationale Vergleich zeigt zunächst, dass in den drei betrachteten Ländern die öffentliche Unterstützung der journalistischen Arbeit bzw. des Pluralismus gegenüber der Vertriebsförderung vorrangig ist und deutlich mehr Ressourcen zugewiesen bekommt. Dabei werden rein formale Kriterien für die Förderung angewandt, um der Pressefreiheit zu genügen, d.h. Kriterien wie z.B.:

1. Journalistische Unabhängigkeit
2. Fokussierung auf allgemein relevante und politische Inhalte
3. Regelmäßiges Erscheinen
4. Substantielle redaktionelle Anteile
5. Personelle Mindestausstattung einer professionellen Redaktion
6. Unter- und Obergrenze der Verbreitung oder Marktanteile
7. Obergrenzen bei der Abhängigkeit von Werbeeinnahmen

<sup>16</sup> <https://slks.dk/omraader/medier/skrevne-medier-trykteweb/redaktionel-produktionsstoette/tilskudsmodtagere/>

<sup>17</sup> <https://slks.dk/omraader/medier/skrevne-medier-trykteweb/redaktionel-produktionsstoette/tilskudsmodtagere/>

#### 8. Angemessene Preise

Hierbei ist zu beachten, dass die Förderung von Tages- und Wochenzeitungen im Vordergrund steht. Ein Äquivalent zu den in Deutschland vorhandenen Anzeigenblättern findet sich in den betrachteten Ländern weder in der Medienlandschaft noch in der Förderpolitik, so dass in dieser Hinsicht keine direkten Ableitungen möglich sind. Die betrachteten Länder unterscheiden sich jedoch nach der Art und Anzahl der angewandten Kriterien und der Gewichtung einzelner Dimensionen. In Ländern wie Frankreich oder Schweden werden weniger stark verbreitete und weniger vom Werbemarkt profitierende allgemein-politische Zeitungen besonders gefördert. Gefördert werden die Zeitungen dann überwiegend über eine direkte Zuwendung, typischerweise aus dem Budget der Kulturministerien, administriert über eine spezialisierte staatliche Agentur.

Vertriebssubventionen sind dem gegenüber in allen Ländern nachrangig. Sie spielen eine deutliche kleinere Rolle als die Unterstützung der journalistischen Produktion. Sie sind in Dänemark Mitte der 2010er Jahre zugunsten eines vom Vertriebskanal unabhängigen Fördermodells weitgehend abgeschafft worden und spielen in Schweden nur eine marginale Rolle. Deutlich teurer ist das nationale Verteilsystem in Frankreich, dessen Tragfähigkeit umstritten ist. Vertriebssubventionen werden teilweise kritisiert, da sie etablierte Anbieter und Vertriebswege stabilisieren, ohne Innovationen anzustoßen. Über die Zeit haben sie deshalb an Bedeutung verloren und wurden durch eine direkte Förderung der redaktionellen Arbeit oder projektgebundene Innovationsförderung ergänzt bzw. verdrängt.

Tabelle 6: Presseförderung im Ländervergleich

	Frankreich	Schweden	Dänemark
Bevölkerung	67 Mio.	10 Mio.	5,7 Mio.
Anzahl Titel 2017/18 und 2010	396 (2018)	164 (2016) 163 (2000)	32 (2016)
Verkaufte Auflage 2017/18 und 2010 (Tageszeitungen)	3,942 Mio. (2015) 5,970 Mio. (2010)	1.827.000 (2016) 4.109.000 (2000)	809.000 (2014) <sup>18</sup> 1.555.000 (2010)
Erlöse/Umsatz Presse im Zeitvergleich	7,5 Mrd. EUR (2017) 20,0 Mrd. EUR (2000)	1,76 Mrd. EUR (2016) 2,0 Mrd. EUR (2010)	1,1 Mrd. EUR (2016) 1,35 Mrd. EUR (2010)
Fördervolumen insges. in Mio. EUR aktuell, davon:	Ca. 580 Mio. EUR (2017)	45,7 Mio. EUR (2018)	Ca. 53 Mio. EUR
- Produktionsförderung inkl. Sozialabgaben, Innovationsförderung	Ca. 235 Mio. EUR	39,4 Mio. EUR (2018)	50,2 Mio. EUR (2018)
- Vertriebsförderung inkl. Modernisierung des Vertriebs	Ca. 180 Mio. EUR <sup>19</sup>	3,5 Mio. EUR (2018)	2,7 Mio. EUR <sup>20</sup>
Fördervolumen je Einwohner p.a.	8,65 EUR	4,57 EUR	9,30 EUR

Quellen: Cour des Comptes 2018, Laugier 2019, CPPAP; Newspapers in the Nordic Media Landscape, Nordicom 2018: 65-118.

## 6. Ableitungen für Deutschland

Die oben in verschiedenen Formen beschriebene Presseförderung gibt es in Deutschland nicht. Die Rechtsgrundlage solcher Subventionen ist in Deutschland zudem umstritten. Der wissenschaftliche Dienst des Bundestags hat sich 2017 mit der rechtlichen Zulässigkeit staatlicher Förderungsmaßnahmen für Medien befasst. Dort wird auf Basis des Spiegel-Urteils von 1966 argumentiert, dass eine „freie, regelmäßig erscheinende politische Presse“ für eine moderne Demokratie unentbehrlich und eine kritische Form des Journalismus somit „öffentliche Aufgabe“ der Medien sei, dies aber nicht bedeute, dass es die Angelegenheit des Staates ist, dieser Aufgabe nachzukommen. Vielmehr können in „geistiger und wirtschaftlicher Konkurrenz stehende Medienunternehmen“ eine freie und pluralistische Presselandschaft garantieren. Die einzige Aufgabe des Staates sei es, eine Ordnung herzustellen, die Voraussetzungen für eine freie Presse schafft (Bundestag 2017a: 5).

Der Bericht folgert, dass „Fördermaßnahmen für bestimmte Medien, die den Wettbewerb zulasten anderer Medien verzerren, verfassungswidrig sind“. Nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1989 sind „staatliche Fördermaßnahmen für die Presse nur dann mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar [...], wenn jede Einflussnahme auf Inhalt und Gestaltung einzelner Presseerzeugnisse sowie Verzerrungen des publizistischen Wettbewerbs insgesamt vermieden werden“. Durch diesen Artikel des Grundgesetzes ist eine inhaltliche Neutralitätspflicht gegeben. Jedoch bedeutet dies nicht, dass der Staat „seine Fördermaßnahmen [...] unterschiedslos auf sämtliche unter die Pressefreiheit fallenden Druckerzeugnisse“ ausweiten muss. Die politische

<sup>18</sup> In Dänemark werden seit 2014 von einer Mehrheit der Zeitungen keine Auflagenzahlen mehr berechnet.

<sup>19</sup> Davon ca. 41 Mio. EUR für die Zustellung (siehe Text).

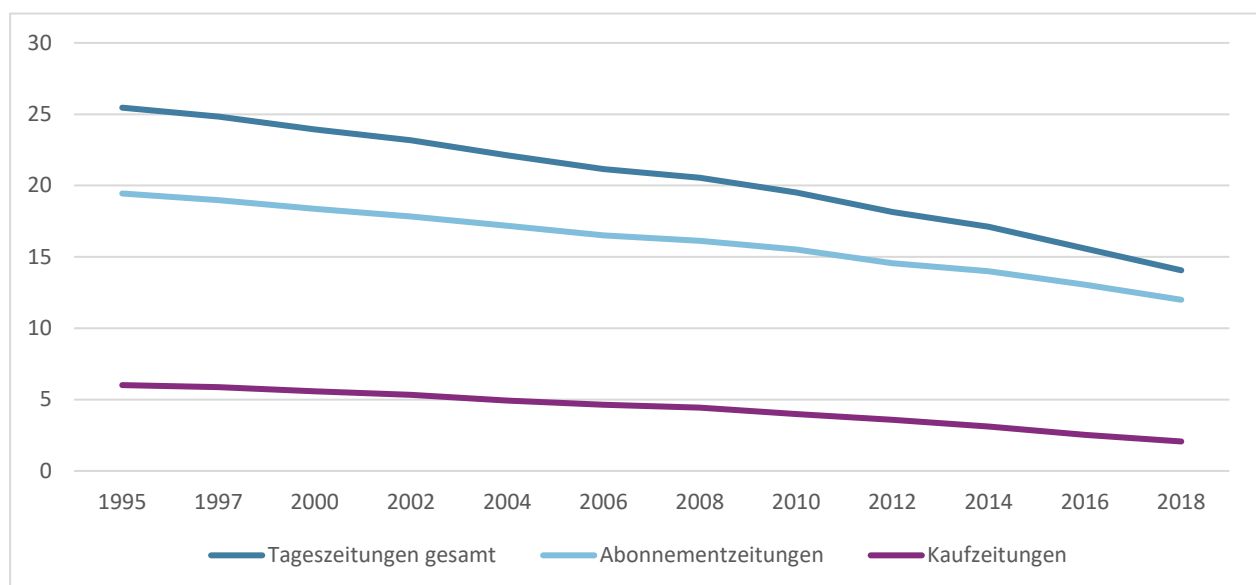
<sup>20</sup> Nur für kleinere Magazine (siehe Text).

Tendenz von Presseprodukten darf lediglich kein Förderkriterium sein, da der Staat ansonsten „Einfluss auf den gesellschaftlichen Meinungs- und Willensbildungsprozess“ ausüben könnte. Demnach kann der Staat beispielsweise nur Publikationen fördern, die Meinungen und Informationen verbreiten, darf dabei jedoch nicht nach verschiedenen Meinungen differenzieren (Bundestag 2017a: 5f).

In Deutschland gibt es traditionell lediglich geringe Formen der indirekten Presseförderung. Zeitungen und Zeitschriften werden durch einen auf 7% reduzierten Mehrwertsteuersatz (Standardsatz 19%) gefördert. Zudem werden im Rundfunkbereich auf Länderebene technische Infrastrukturprojekte, Projekte für neuartige Rundfunkübertragungstechniken, Medienforschung und Projekte zur Förderung der Medienkompetenz finanziell unterstützt (Künzler et. al. 2013). Des Weiteren gab es bis zum 1. Januar 2018 eine Ausnahme vom Mindestlohn bei der Zeitungszustellung im Sinne der Übergangsregelung (Sittard 2018).

Insgesamt steht die Presse auch in Deutschland mitten in einer sich rasch verändernden Medienlandschaft. Auch hierzulande sind gerade Printmedien durch einen Rückgang von traditionellen Zeitungsabonnements und –auflagen sowie Werbeeinnahmen unter Druck geraten. So ist die Auflage der Tagespresse (ohne Sonntagszeitungen) von 25,5 Mio. im Jahr 1995 auf 14,0 Mio. im Jahr 2018 gesunken, die der Abonnementzeitungen von 19,4 auf 12,0 Mio. (Röper 2018), die der Kaufzeitungen von 6,0 Mio. auf 2,0 Mio..

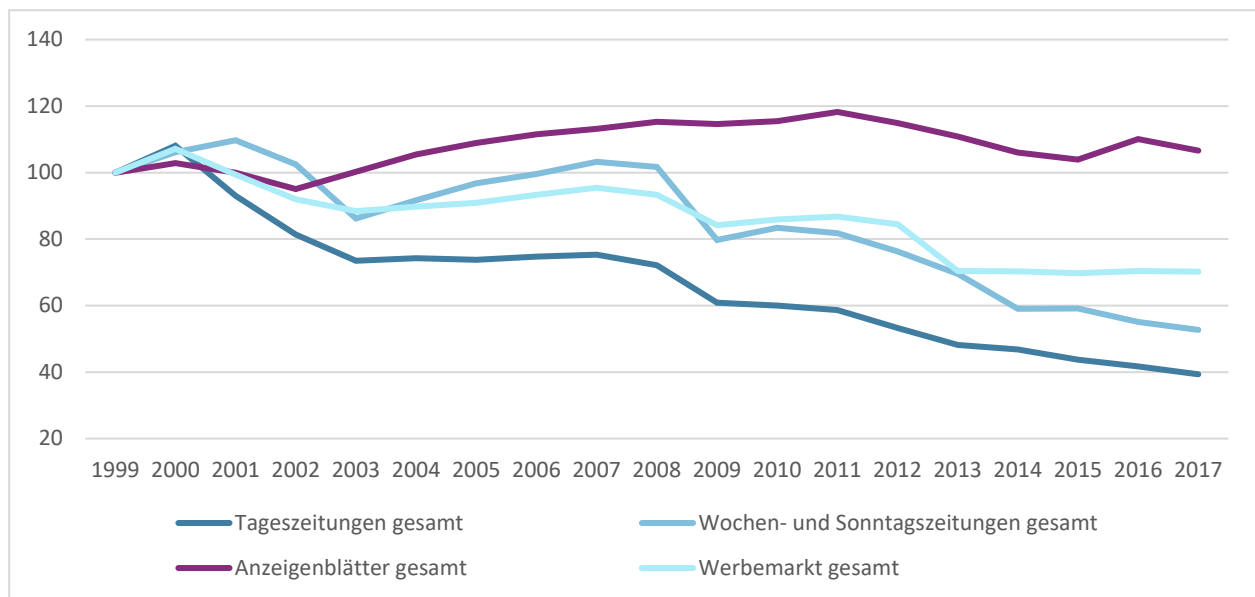
**Abbildung 4: Auflage der Tagespresse in Deutschland, in Mio., 1995 bis 2018**



Quelle: Röper 2018.

Die Werbeeinnahmen der Presse gingen von 1999 bis 2017 um 30% von 21,8 Mrd. EUR auf 15,3 Mrd. EUR zurück. Dies betraf die Tageszeitungen (-60%) sowie die Wochen- und Sonntagszeitungen (-47,5%), nicht aber die Anzeigenblätter (+6,6%), wenngleich sich deren über längere Zeit recht stabile Situation zuletzt verschlechtert hat.

Abbildung 5: Werbeeinnahmen der Presse 1999=100)



Quelle: Röper 2018.

Der Rückgang der Abonnements gedruckter Tageszeitungen führt dazu, dass der Vertrieb der einzelnen Exemplare aufwendiger wird und die Vertriebskosten für gedruckte (Tages-)Presse anteilmäßig zunehmen, und zwar von 23,2% 2009 auf 27,4% 2016 (Röper 2018). Das Auslaufen der Sonderregelung beim Mindestlohn hat nach Einschätzung von BDZV und BVDA erhebliche Mehrkosten bei der Zustellung von Tageszeitungen und Anzeigenblättern zur Folge gehabt (BDZV und BVDA 2018). Dies würde weitere Preissteigerungen für Printabonnements nahelegen, welche sich nachteilig auf die Entwicklung der Leserschaft bzw. der Abonnementzahlen auswirken könnte.

Vor diesem Hintergrund sieht der aktuelle Koalitionsvertrag vor, für als Pressezustellerinnen und Pressezusteller arbeitende geringfügig Beschäftigte die Rentenbeiträge der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zeitlich befristet abzusenken.<sup>21</sup>

Rechtstechnisch und ordnungspolitisch ist dies im System der deutschen Sozialversicherung jedoch nicht darstellbar.<sup>22</sup> Daher stellt sich die Frage, welche Alternativen für eine Förderung der Zustellung möglich sein könnten.

Aus dem internationalen Vergleich lassen sich zu dieser Frage folgende Ableitungen formulieren:

- Die Förderung der Zustellung spielte in den untersuchten Ländern eine Rolle bei der Unterstützung der Presse, wird aktuell jedoch in Dänemark nicht mehr fortgeführt.
- Sie steht dabei jedoch in sehr unterschiedlichen Förderzusammenhängen zwischen den untersuchten Ländern, bspw. variiert die indirekte Förderung allein über vergünstigte MwSt.-Sätze zwischen 0 und 6% MwSt.
- Ferner ist Zustellförderung auch in keinem der untersuchten Länder alleinige oder vorherrschende Förderung.
- Über die Zeit lässt sich eine generelle Tendenz zum Abbau der Vertriebs- und Zustellförderung zugunsten der direkten Unterstützung der Medienproduktion und der redaktionellen Arbeit beobachten.

<sup>21</sup> Dies könnte eine Entlastung um ca. 56 Mio. EUR bedeuten (BDZV und BVDA 2018) und rund 70.000 Minijobber bei Zeitungen und 150.000 bei Anzeigenblättern betreffen.

<sup>22</sup> Vgl. hierzu auch die Diskussion beim Expertenworkshop am 14. Juni 2019 im BMAS in Berlin.

- Zusätzlich kommt es vermehrt zu einer projektbezogenen Förderung von Innovationen und Modernisierung, um letztlich den Übergang von Print zu Digital zu unterstützen.

Was eine mögliche Zustellförderung für Deutschland angeht, so zeigt der internationale Vergleich deutlich, dass Vertriebssubventionen in allen Ländern nachrangig gegenüber anderen Förderzusammenhängen sind. Soweit (noch) vorhanden, ist der Anteil dieser Förderung an der gesamten Unterstützung ebenso rückläufig wie das absolute Fördervolumen, da die Auflagen gedruckter Abonnementzeitungen zurückgehen. Eine Zustellförderung in Deutschland würde sich ebenfalls an der Anzahl der verteilten Druckexemplare orientieren und wäre deshalb über die Zeit ebenfalls rückläufig.

Die Förderung der Zustellung allein kann vor diesem Hintergrund sicher nur einen begrenzten Beitrag zu einer nachhaltigen Sicherung der redaktionellen Vielfalt leisten, die letztlich von der Entwicklung tragfähiger neuer Geschäftsmodelle abhängen dürfte. Sie kann aber angesichts der in Deutschland historisch bedingten Vorbehalte gegen eine direkte Förderung der redaktionellen Arbeit für eine begrenzte Zeit des Übergangs sinnvoll sein.

Wenn deshalb eine Subventionierung der Zustellung von Printprodukten zum jetzigen Zeitpunkt als einzige realistische Option in Deutschland erscheint, so sollte diese jedoch nur einmalig und zeitlich befristet für eine Übergangsperiode eingeführt werden. Auch bietet es sich an, den Förderzeitraum dafür zu nutzen, im Lichte der verschiedenen in europäischen Ländern erprobten Fördermodelle ein längerfristig tragbares Gesamtkonzept für die Förderung einer vielfältigen Presselandschaft in Deutschland zu entwickeln. Hierbei sind die Gründe für und wider eine Förderung von redaktioneller Arbeit und medialen Innovationen unter Wahrung der Pressefreiheit abzuwägen.

Vor diesem Hintergrund sind denkbare Kriterien einer Zustellförderung für Deutschland die folgenden:

1. Zustellförderung als kleiner Betrag je verteilter Abonnementzeitung;
2. Besonderer Fokus auf Abonnements-Tageszeitungen mit aktueller Berichterstattung, von denen erwartet wird, sie morgens zugestellt zu bekommen;
3. Beitrag der geförderten Medien, auch der in anderen Ländern nicht vorhandenen Anzeigenblätter, zur pluralistischen politischen Willensbildung auf überregionaler, regionaler oder lokaler Ebene oder zum Erreichen anderer gesellschaftlicher Ziele;
4. Zeitliche Befristung einer Zustellförderung als einer Maßnahme des Übergangs, gebunden an Kriterien wie z.B. entweder a) an die Dauer und den Erfolg von Innovationsprojekten und/oder b) das Erreichen einer bestimmten Online-Quote der Generation 70+, die innerhalb der nächsten Jahre mit dem Anteil der Zeitungslernerinnen und -leser in dieser Altersgruppe konvergieren dürfte (vgl. hierzu Abbildung 6);
5. Verbindung der Zustellförderung mit einem Dialog über ein Gesamtkonzept, das auch eine den Grundsatz der Pressefreiheit wahrende Betriebs- oder Innovationsförderung umfassen könnte.

Das letzte Kriterium verweist auf die im internationalen Vergleich deutlich wichtigeren Förderinstrumente zur direkten Förderung redaktioneller Arbeit. Auch in Deutschland ist deshalb mittelfristig die Option zu diskutieren, journalistische Arbeit direkt aus Mitteln z.B. der Kulturförderung zu unterstützen. Dies lässt sich in Schweden, Dänemark und Frankreich gleichermaßen beobachten, wenngleich sich die jeweiligen Modelle im Detail unterscheiden. Angestrebt wird hierbei eine direkte Förderung von Medienpluralismus und professionellem Journalismus, und zwar zunehmend unabhängig von der Art der Verbreitung (Print oder Digital). Dabei werden zur Sicherung der Pressefreiheit formale Anforderungen an die Förderwürdigkeit gestellt.

Kriterien hierfür könnten im Lichte der Länderanalysen die folgenden sein:

1. Regelmäßiges Erscheinen
2. Allgemein-politische Berichterstattung und Kommentierung
3. Journalistische Unabhängigkeit und professionelle Redaktion
4. Substantielle Anteile redaktioneller Inhalte, begrenzte Rolle von Werbung
5. Unter- und Obergrenzen der Verbreitung

Es ist in diesem Zusammenhang eine wichtige Gestaltungsfrage, ob bestimmte Presseerzeugnisse wie allgemein-politische Zeitungen oder Erzeugnisse mit geringerer Verbreitung bzw. geringen Werbeeinnahmen stärker gefördert werden sollen als andere. Mit einem solchen Fördermodell wäre bei einer konsequenten Ausrichtung an der Förderung der journalistischen Arbeit eine vollständige Abkehr von Kriterien der Verbreitung (von Printexemplaren) möglich, wie dies etwa in Dänemark vollzogen worden ist. Allerdings kann die Förderung der journalistischen Arbeit hierbei auch so bemessen werden, dass der Aufwand für die Zustellung der noch verbliebenen Printabonnements für die Verlage tragbar bleibt. Wichtig ist der Hinweis, dass die Förderung der journalistisch-redaktionellen Arbeit in den untersuchten Ländern keine inhaltlichen, sondern lediglich formale Kriterien berücksichtigt, so dass die Freiheit der Presse in jedem Fall gewahrt bleibt.

Ergänzend ist abzuwägen, ob eine Förderung von Innovationsprojekten auch in Deutschland sinnvoll sein könnte. Hierbei handelt es sich um zeitlich befristete konkrete Vorhaben von Medienunternehmen oder Konsortien, welche die Modernisierung der Medienproduktion und die Entwicklung neuer Geschäftsmodelle im digitalen Zeitalter zum Ziel haben. Dazu kann auch die Unterstützung der Leserinnen und Leser beim Übergang von Print- zu Digitalabonnements gehören. Auch ältere Abonnentinnen und Abonnenten von Tageszeitungen sind zunehmend online und damit in wachsendem Maße prinzipiell für digitale Angebote erreichbar. Beispielsweise könnte dieser Wandel durch geeignete Projekte beschleunigt werden (vgl. Abbildung 6). Beispiele für die wachsende Bedeutung gezielter Förderinitiativen finden sich in allen drei untersuchten Ländern. Hierbei werden die Projekte nach ihrem erwarteten Innovationsgrad und Nutzen für die künftige Entwicklung von Medien durch ein Sachverständigengremium beurteilt. Gleichzeitig soll dadurch vermieden werden, dass Mitnahmeeffekte entstehen, also eigenständige Investitionen der Presseunternehmen zugunsten geförderter Projekte zurückgestellt werden.

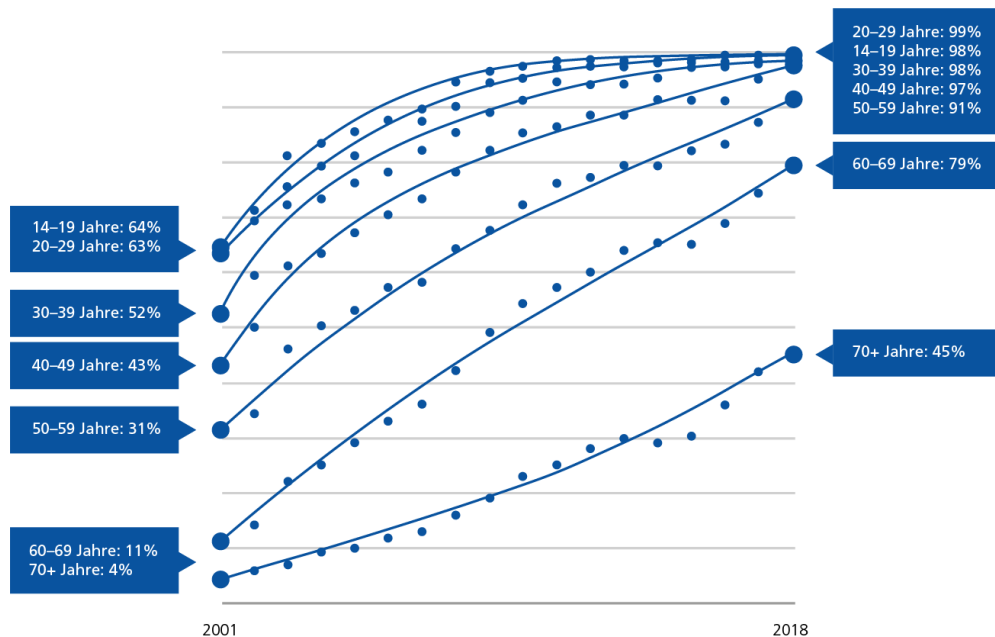
Als Kriterien für die Innovationsförderungen wären folglich denkbar:

- Erwartete Innovationswirkung und langfristige betriebliche Effekte des vorgeschlagenen Projekts;
- Systematische Evaluation des geförderten Vorhabens;
- Begrenzung auf eine Projektlaufzeit von x Jahren;

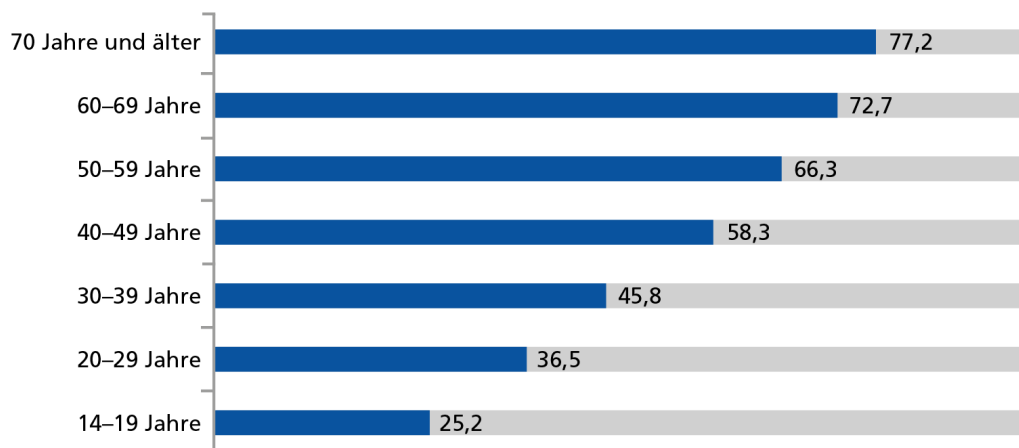
Besondere Förderwürdigkeit von Projekten, die neue Angebote für ältere Zeitungsleserinnen und –lesern anstreben oder tragfähige Konzepte für den Lokaljournalismus entwickeln und erproben.

#### **Abbildung 6: Internetnutzung und Reichweite der Tageszeitungen nach Altersgruppen**

INTERNETNUTZUNG – ALTERSGRUPPEN IM ZEITVERLAUF



Reichweiten der Tageszeitungen 2017 nach Alter  
Leser pro Ausgabe (LpA), Angaben in Prozent



Quelle: Digital Index 2018/19; BDZV.



## Literaturverzeichnis

- Allern, S. (2017). The Role of the Media in Scandinavian Politics. In P. Nedergaard & A. Wivel (Hrsg.), *The Routledge Handbook of Scandinavian Politics* (S. 174 – 186). London and New York: Routledge.
- Allern, S. & Pollack, E. (2017). Journalism as a Public Good: A Scandinavian Perspective. *Journalism: Theory, Practice & Criticism*.
- Arnold, D. (2017). Europäische Antworten auf die Ressourcenkrise des Journalismus. *Medien Journal* 41(2), 30-44.
- BDZV/BVDA (2018): Zusammenfassung der Standpunkte des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger e.V. und des Bundesverbandes Deutscher Anzeigenblätter e.V., Gespräch im BMAS, Berlin, 4.5.18.
- Cour des comptes (2018). Les aides à la presse écrite: des choix nécessaires. Rapport public annuel 2018.
- Deutscher Bundestag, wissenschaftliche Dienste (2017a). Öffentliche Förderung journalistischer Informationsmedien in ausgewählten Ländern, WD 10 - 3000 - 064/16, Berlin.
- Deutscher Bundestag, wissenschaftliche Dienste (2017b). Vertriebsförderung für Presseunternehmen in ausgewählten europäischen Ländern, WE 10 – 3000-051/17, Berlin.
- Deutscher Bundestag, wissenschaftliche Dienste (2009). Presseförderung in den EU-Mitgliedstaaten - Ausarbeitung - WD 10 - 019/09, Berlin.
- Deutscher Bundestag, wissenschaftliche Dienste (2009). Presseförderung in Frankreich und anderen EU-Mitgliedstaaten, WD 10 – 021/09.
- DIW ECON (2018). Förderungsmöglichkeiten für die Zustellung von Presseprodukten. Kurzexpertise. Berlin.
- European Commission (2006a). State aid N 306/2006 – Aid for the distribution of daily newspapers – Denmark.
- European Commission (2006b). State aid N 306/2006 – Aid for the distribution of daily newspapers – Denmark – Antwortschreiben (C(2006) 4376).
- European Commission (2013). State aid and SA.36366 (2013/N) – Denmark – Production and innovation aid to written media.
- Fernández Alonso, I. et al. (2006) (Hrsg.). Press Subsidies in Europe, Proceedings of the Symposium Press Subsidies in Europe: Development, Pluralism and Transparency, held in Barcelona on 19 and 20 June, 2006.
- Gustafsson, K.-E., Örnebring, H. & Leva, D.A. (2009). Press Subsidies and Local News: The Swedish Case. *Reuters Institute for the Study of Journalism*.
- Helles, R., Søndergaard, H. & Toft, I.-M. (2011). Does Media Policy Promote Media Freedom and Independence? The Case of Denmark. *European Commission – Mediadem*.

- Haas, H. (2012). Evaluierung der Presseförderung in Österreich: Status, Bewertung, internationaler Vergleich und Innovationspotenziale. *Eine Studie im Auftrag des Bundeskanzleramtes Österreich*.
- Harrie, E. (2018) (Hrsg.). Newspapers in the Nordic Media Landscape. Nordicom. S. 65-118.
- Hjavar, S. & Kammer, A. (2014). Online news: between private enterprise and public subsidy. *Media, Culture & Society*, 37(1), 1-9.
- Holtz-Bacha, C. (2012). Überleben mit staatlicher Unterstützung? Modelle der Presseförderung am Beispiel von Schweden, Frankreich und Österreich. In N. Springer et al. (Hrsg.), *Medien und Journalismus im 21. Jahrhundert: Herausforderungen für Kommunikationswissenschaft, Journalistenausbildung und Medienpraxis* (S. 187-200). Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft.
- Kammer, A. (2017). Market Structure and Innovation Policies in Denmark. In H. van Kranenburg (Hrsg.), *Innovation Policies in the European News Media Industry: A Comparative Study* (S. 37-49). Springer.
- Kenyon, A. T., Svensson, E. & Edström, M. (2017). Building and Sustaining Freedom of Expression. *Nordicom Review*, 38(1), 31-45.
- Künzler, M. et al. (2013). Monitoring Report „Medienförderung“. Regulierungs-Monitoring 2012/2013, *IPMZ-Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung*, Zürich.
- Lardeau, M., Le Floch, P. (2013). France: Press Subsidies – Inefficient but Enduring. In P. Murschetz (Hrsg.), *State Aid for Newspapers - Theories, Cases, Actions* (S. 195-2014). Springer.
- Lardeau, Matthieu (2017): Market Structure and Innovation Policies in France. In H. van Kranenburg (Hrsg.), *Innovation Policies in the European News Media Industry: A Comparative Study* (S. 67-83). Springer.
- Laugier, M. (2019). AVIS PRÉSENTÉ au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) sur le projet de loi de finances, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, pour 2019, TOME IV Fascicule 2: MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES : PRESSEMÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES: PRESSE, Sénat.
- Myndigheten för press, radio och tv (2019). *Årsredovisning 2018*.
- Ohlsson, J. (2015). The Nordic Media Market 2015, *NORDICOM*. Göteborg.
- Ots, M. (2009). Efficient Servants of Pluralism of Marginalized Media Policy Tools? The Case of Swedish Press Subsidies. *Journal of Communication Inquiry*, 33(4), 376-392.
- Preisler, M. (2012). Denmark's Media Storm. *Nordic Labor Journal*. Abgerufen 16. April 2019, von <http://www.nordiclabourjournal.org/i-fokus/in-focus-2012/the-fastest-shrinking-trade/article.2012-11-12.1013076265>.
- Puppis, M. & Bürdel, E. (2019). Ansätze zur künftigen Ausgestaltung der Medienförderung in Liechtenstein. *Bericht zuhanden der Regierung des Fürstentums Liechtenstein*. Universität Freiburg.
- Röper, H. (2018). Zeitungsmarkt 2018: Pressekonzentration steigt rasant. *Media Perspektiven* 5/2018, 216-234.

- Sittard, U. (2018). Weniger Geld zugunsten der Pressefreiheit. Abgerufen 02. Mai 2019, von <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/bag-5azr25-17-mindestlohn-zeitungszusteller-uebergangsregelung-pressefreiheit/>.
- Slots- og Kulturstyrelsens (2017). Medienævnets årsrapport 2016.
- Slots- og Kulturstyrelsens, (2018). Medienævnets årsrapport 2017.
- Slots- og Kulturstyrelsens, (2019). Medienævnets årsrapport 2018.
- Søndergaard, H. & Helles, R. (2012). Danish Media Policy. In E. Psychogiopoulou (Hrsg.), *Understanding Media Policies: A European Perspective* (S. 70-74). London: Palgrave McMillan.
- Swedish inquiry suggests platform-neutral media subsidies (2016). Nordicom. Abgerufen 26. April 2019, von <https://www.nordicom.gu.se/en/latest/news/swedish-inquiry-suggests-platform-neutral-media-subsidies>.
- The Swedish Press and Broadcasting Authority (2019). Overview Swedish Press and Media Subsidy. (speziell für dieses Projekt zusammengestellt von Johanna Lantz, The Swedish Broadcasting Authority).

## Liste der Gesprächspartner

### Frankreich:

- Pierre Cahuc, Ecole Polytechnique, 20. Mai 2019
- Matthieu Lardeau, Centre de Recherche Clermontois en Gestion et Management, Clermont Ferrand, 16. und 28. Mai 2019

### Dänemark:

- Aske Kammer, IT University of Copenhagen, 16. Mai 2019
- Christian Kierkegaard, 1. Mai 2019

### Schweden:

- Dennis O. Krook, Gratistidningarnas Branschorganisation GTF, 21. Mai 2019
- Johan Lundin, Point Logistik Gota Media AB, 17. Mai 2019
- Mart Ots, Jönköping International Business School (JIBS), 6. Mai 2019

- Kajsa Rohdin/Johanna Lantz, The Swedish Press and Broadcasting Authority, 10. Mai 2019

Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während des Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Außerdem ist diese kostenlose Publikation - gleichgültig wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist - nicht zum Weiterverkauf bestimmt.

Alle Rechte einschließlich der fotomechanischen Wiedergabe und des auszugsweisen Nachdrucks vorbehalten.